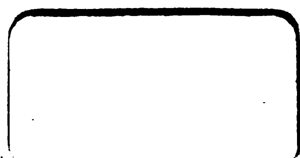

VE RI
TAS



TRAITÉ COMPLET

DE DIPLOMATIE.

TOME II.

TRAITÉ COMPLET
DE DIPLOMATIE,

OU

THÉORIE GÉNÉRALE

DES RELATIONS EXTÉRIEURES

DES

PUISSANCES DE L'EUROPE;

PAR M. LE COMTE DE GARDEN,

CHAMBELLAN DE S. M. LE ROI DE BAVIÈRE;

ANCIEN MINISTRE-RÉSIDENT;

COMMANDEUR ET CHEVALIER DE PLUSIEURS ORDRES.

Le bonheur des peuples, la prospérité des empires, l'éclat dont brillent les couronnes, tel est le triple but de cette vaste science.

..... Où paraît le négociateur, là aussi le sang a cessé de couler; l'habileté des combinaisons, la persuasion du langage, l'ascendant de l'autorité morale, telles sont ses armes; la voix de l'humanité, les règles consacrées par le droit des nations, telles sont les lois qu'il invoque.

TOME DEUXIÈME.

Paris,

LIBRAIRIE DE TREUTTEL ET WÜRTZ,

RUE DE LILLE, N° 17;

STRASBOURG, GRAND'RUE, N° 15.

1833.


HARVARD
COLLEGE
LIBRARY

TRAITÉ COMPLET

DE

DIPLOMATIE.

LIVRE CINQUIÈME.

DROITS DES NÉGOCIATIONS.

I. — DES AMBASSADES.

La paix et le bonheur de l'État sont comme un centre commun où tous les chemins de la politique doivent se réunir, et ce doit être le but de toutes les négociations.

L'*impartialité* fondée sur le *bon droit*, l'*énergie* tempérée par la *dignité*; voilà les seules armes dont il soit permis de se servir en diplomatie.

Le droit d'entrer en négociation avec d'autres États est un attribut essentiel de la souveraineté, et c'est par le représentant de l'État envers l'étranger que ce droit est exercé.

Les nations ne pouvant traiter immédiatement, ni par elles-mêmes, ni par les chefs de leur gouvernement, un seul moyen se présentait; il fallait confier à des ministres cette importante mission, leur donner des pouvoirs assez étendus pour la remplir, et les investir du caractère sacré de la représentation de l'État. De là, l'origine des ambassades.

Le but que se proposent les puissances par l'établissement d'une pareille mission, est non seulement de préparer et de conclure des traités, mais aussi de veiller aux rapports légaux, conventionnels et politiques qui existent entre elles.

Les puissances européennes, au moyen âge, n'envoyaient des délégués munis de pleins-pouvoirs que temporairement, et lorsqu'une affaire importante rendait cette mesure nécessaire; mais dès la fin du seizième siècle, une foule de raisons impérieuses leur fit sentir le besoin d'établir des communications non interrompues, qu'une simple correspondance n'aurait pas suffi pour entretenir; et parmi ces causes, il faut placer au premier rang, les grands rapports de commerce ouverts par la découverte de l'Amérique et la nouvelle route aux Indes orientales; les relations littéraires, étendues au moyen de l'imprimerie et activées par la réforme; le soin des intérêts

réciproques des puissances, devenu plus facile depuis qu'un nouvel ordre de choses eut mis un terme aux troubles intérieurs; enfin les rapprochemens que nécessita le danger commun dont les menaçait souvent la force prépondérante d'un prince ambitieux.

II. — DES AGENS DIPLOMATIQUES EN GÉNÉRAL.

> Vox regum, lingua salutis fœderis, orator, pacis via terminus iræ.
>
> Semen amicitiæ, belli fuga, litibus hostis.
>
> Dans les relations avec les puissances étrangères, il portait ces formes gracieuses qui plaisent encore dans un messager politique, lors même que ses raisonnemens ne parviennent pas à convaincre.

Dans le sens limité du droit des gens, on appelle *Ministre* ou *Ministre étranger*, un fonctionnaire public envoyé pour négocier au nom de l'État avec un autre État. On comprend sous la dénomination de droit d'*ambassade* ou de *légation*, l'ensemble des droits qui appartiennent à la nation relativement aux négociations par ces agens politiques, auxquels on donne les qualifications diverses d'Ambassadeurs, d'Envoyés, de Ministres, de Résidens et de Chargés d'affaires.

Droit d'envoyer et de recevoir des ministres. — Le droit d'envoyer des ministres, ne peut appartenir qu'à un corps politique jouissant de sa parfaite indépendance.

Des États mi-souverains ne peuvent, par conséquent, accréditer des agens diplomatiques qu'en vertu d'une concession spéciale de l'État dont ils dépendent; et ce droit n'impliquerait pas celui d'en recevoir. Dans le cas où le droit d'envoyer des ministres est douteux ou contesté, ou que les circonstances politiques entraînent des difficultés à l'exercer publiquement, on n'envoie que des agens sans caractère public. Le pouvoir d'envoyer des ministres n'appartient qu'au souverain; mais ce pouvoir peut être modifié de diverses manières par les constitutions de l'État. Il ne peut y avoir pour une nation aucune obligation parfaite d'envoyer des agens politiques, à moins de stipulations spéciales.

Tout État indépendant est en droit de recevoir des ministres, s'il ne s'est expressément engagé à ne pas le faire. Mais il n'y a pas pour lui obligation parfaite, de les recevoir, ni même de leur accorder séjour ou passage. Si l'État consent à la réception d'un ministre, il peut déterminer à quelles conditions; mais, celles-ci remplies, il doit à l'Envoyé une entière et parfaite sûreté.

Le droit d'ambassade étant un droit essentiel du gouvernement, il appartient, en cas de vacance du trône dans les monarchies, à celui ou à ceux qui, d'après la constitution, sont autorisés à tenir les rênes de l'État. Le monarque qui abdique volontairement la couronne, ne peut plus exercer le droit d'ambassade; mais celui qui est involontairement privé de la possession de ses États, ne perd pas plus le droit de légation, que l'usurpateur ne l'acquiert par la possession de fait. C'est pourquoi la réception ou l'envoi d'un ministre, sont considérés en Europe comme des actes de reconnaissance de la souveraineté.

En temps de paix, une puissance ne peut refuser de recevoir un ministre sans blesser la dignité de celui qui envoie; et un refus pareil serait regardé comme une rupture, s'il n'était fondé sur des raisons plausibles.

III. — DES DIFFÉRENS ORDRES DES MINISTRES.

—

Vers la fin du quinzième siècle, on commença à distinguer deux classes d'agens diplomatiques;

et l'on en reconnut trois ordres différens, depuis le commencement du dix-huitième siècle. Au congrès de Vienne, les huit puissances signataires du traité de Paris, en adoptant ce dernier usage, et en invitant les autres couronnes à l'admettre, avaient divisé les agens diplomatiques comme il suit :

1° Ambassadeurs, légats ou nonces.

2° Envoyés, ministres ou autres, accrédités auprès des souverains.

3° Chargés d'affaires, accrédités auprès des ministres ayant le département des relations extérieures.

Mais les cinq puissances réunies aux conférences d'Aix-la-Chapelle, en 1818, ayant observé que dans cette classification, on semblait n'avoir pas prévu un point d'étiquette diplomatique qui pourrait donner lieu à des discussions, elles sont convenues que les ministres-résidens accrédités près leurs cours, formeraient une classe intermédiaire entre les ministres du second ordre et les chargés d'affaires. Il y a donc aujourd'hui, quant au rang, quatre classes d'agens diplomatiques, savoir : les ambassadeurs, les envoyés et ministres plénipotentiaires, les ministres-résidens, les chargés d'affaires.

Quant à la distinction des missions en ordinai-

res et extraordinaires, cette seule dénomination suffit pour les caractériser : si ces dernières sont déterminées par une circonstance qui tient au cérémonial, c'est une ambassade d'étiquette ou de cérémonie ; telles sont les félicitations, les demandes en mariage, etc. ; si elles ont pour objet des affaires d'État, le ministre se nomme *négociateur*. Ces missions sont souvent confiées au ministre permanent, qui est alors revêtu du titre d'ambassadeur ou d'envoyé extraordinaire.

MINISTRES DU PREMIER ORDRE. — CARACTÈRE REPRÉSENTATIF. — La première classe comprend les ministres qui sont revêtus de la dignité d'*ambassadeur*; les envoyés du pape, qui sont cardinaux *légats à latere* ou *de latere* ; et ceux qui sont qualifiés de nonces.

Ils jouissent seuls du *caractère représentatif*. C'est ainsi que l'on nomme le caractère de cérémonial du plus haut degré, en vertu duquel les ambassadeurs représentent leur souverain, non-seulement dans les négociations, mais encore relativement aux distinctions honorifiques. Cette prérogative a pris naissance dans le droit que faisaient valoir les plénipotentiaires à obtenir, pour eux-mêmes, des honneurs semblables à ceux que la coutume aurait accordés à leurs souverains s'ils avaient été présens.

On divisait autrefois les ambassadeurs et les nonces, en ordinaires et extraordinaires; cette division servait à distinguer les missions permanentes de celles qui avaient pour but une négociation particulière et temporaire. Aujourd'hui, la seconde dénomination, considérée comme plus relevée que celle d'ordinaire, s'accorde quelquefois même à des ambassadeurs destinés à résider dans une cour durant un temps illimité.

Ministres du second ordre. — On range dans cette classe les Envoyés proprement dits, les ministres plénipotentiaires, les internonces du pape, l'internonce autrichien à Constantinople. Aujourd'hui, il est d'usage presque général de qualifier les ministres du second ordre d'Envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires.

Ils ne représentent, à vrai dire, leur gouvernement que relativement aux affaires pour lesquelles ils sont mandataires ou porteurs de pouvoirs; cependant, la dignité qui leur est conférée, le haut rang et les honneurs qui leur sont accordés, leur donnent, dans la généralité, un caractère de cérémonial très élevé.

Les ministres de différentes puissances réunis en congrès, soit pour conclure la paix, soit pour d'autres négociations, même dans un lieu où il n'y aurait pas de cour auprès de laquelle ils fus-

sent accrédités, jouissent des droits et du rang d'Envoyés de seconde classe.

MINISTRES DU TROISIÈME ORDRE. — *Les Ministres-Résidens* occupent dans cette classe le premier rang. Elle comprend en outre, les *ministres, les résidens, les chargés d'affaires, les agens diplomatiques*, dans l'acception propre, et enfin ceux des *consuls* auxquels est attribué un caractère politique. Quant aux consuls ordinaires, ou agens commerciaux, bien qu'ils soient revêtus d'un caractère public, ils ne font point partie du corps diplomatique. Nous avons traité de leurs droits généraux et de leurs fonctions au chapitre des relations commerciales.

On assimile temporairement aux ministres de cet ordre, les chargés d'affaires nommés *ad interim*, pendant l'absence d'un ministre. Dans ce cas, ils ne sont légitimés que par une lettre remise au Secrétaire d'État des affaires étrangères, ou même ne le sont que verbalement par le ministre qui les présente avant son départ.

La préséance entre les ministres, qui était un sujet fréquent de contestations, a été définitivement réglée par les deux actes que nous avons cités, et que nous croyons devoir insérer ici textuellement.

Extrait du protocole des plénipotentiaires des huit puissances signataires du traité de Paris.

Séance du 19 mars 1815.

Pour prévenir les embarras qui se sont souvent présentés, et qui pourraient naître encore des prétentions de préséance entre les différens agens diplomatiques, les plénipotentiaires des puissances signataires du traité de Paris, sont convenus des articles qui suivent; et ils croient devoir inviter ceux des autres têtes couronnées à adopter le même règlement.

Art. 1er. Les employés diplomatiques sont partagés en trois classes :

Celle des ambassadeurs, légats ou nonces;

Celle des envoyés, ministres ou autres accrédités auprès des souverains;

Celle des chargés d'affaires, accrédités auprès des ministres chargés des affaires étrangères.

Art. 2. Les ambassadeurs, légats ou nonces, ont seuls le caractère représentatif.

Art. 3. Les employés diplomatiques en mission extraordinaire n'ont, à ce titre, aucune supériorité de rang.

Art. 4. Les employés diplomatiques prendront rang entre eux dans chaque classe, d'après la date de la notification officielle de leur arrivée.

Le présent règlement n'apportera aucune innovation relativement aux représentans du pape.

Art. 5. Il sera déterminé dans chaque État un mode uniforme pour la réception des employés diplomatiques de chaque classe.

Art. 6. Les liens de parenté ou d'alliance de famille entre les cours, ne donnent aucun rang à leurs employés diplomatiques.

Il en est de même des alliances politiques.

Art. 7. Dans les actes ou traités entre plusieurs puissances qui admettent l'alternat, le sort décidera entre les ministres de l'ordre qui devra être suivi dans les signatures.

Supplément adopté aux conférences d'Aix-la-Chapelle.

Extrait du procès verbal de la séance du 21 *nov*. 1818.

Pour éviter les discussions désagréables qui pourraient avoir lieu à l'avenir sur un point d'étiquette diplomatique que l'annexe du recez de Vienne, par laquelle les questions de rang ont été réglées, ne paraît pas avoir prévu, il est arrêté entre les cinq Cours que les ministres-résidens accrédités auprès d'elle, formeront, par rapport à leur rang, une classe intermédiaire entre les ministres du second ordre, et les chargés d'affaires.

ENVOYÉS SECRETS. — AGENS. — COMMISSAIRES. — Quelquefois un Etat accrédite secrètement auprès d'un gouvernement étranger des plénipotentiaires qu'il charge de négociations particulières. Une fois reconnus comme tels, ces Envoyés qui s'acquittent de leur mission, en cachant leurs fonctions aux yeux du public, doivent jouir de tous les droits attribués aux agens diplomatiques, à l'exception, bien entendu, de ceux qui pourraient trahir le secret. Il arrive souvent que dans le cours des négociations, ils développent un caractère public. Une des missions les plus remarquables en ce genre, est celle dont fut chargé le baron de Ripperda, en 1735, par le Roi d'Espagne auprès de la cour de Vienne, où il ne se montra publiquement comme ministre, qu'après avoir conclu, en secret, la paix dont la négociation lui était confiée.

En 1746, lors des négociations qui furent entamées pour la formation d'une confédération italique, le ministre des affaires étrangères de France, d'Argenson, envoya successivement deux agens secrets à Turin : l'un était un jésuite, auquel M. d'Argenson alla lui-même dicter son instruction dans sa cellule ; l'autre était M. de Champeaux, Résident de France à Genève, mais séjournant depuis long-temps à Paris. Comme cette mission

devait être enveloppée d'un très grand secret, le roi autorisa M. de Champeaux à se bien déguiser; et, en effet, celui-ci se travestit en abbé, et partit sous le nom d'*abbé* Roussel.

— Les Agens chargés des affaires particulières d'un Prince, lors même qu'ils sont revêtus du titre de conseiller de légation, ne sont pas membres du corps diplomatique; ils n'ont point de priviléges; ils jouissent seulement des droits qui leur sont nécessaires pour remplir leur mission. Ils n'ont jamais de lettres de créance, et sont simplement porteurs de lettres de *recommandation* pour le ministre des affaires étrangères.

— Le titre de Commissaire ne peut donner les prérogatives de ministre à celui qui est envoyé à l'étranger, soit pour régler des limites, terminer des liquidations, conclure des arrangemens pour le service des postes. Cependant, un ministre peut être investi des fonctions de commissaire, sans qu'elles lui enlèvent son caractère diplomatique.

Il est superflu d'ajouter qu'on ne saurait confondre avec les agens politiques, les députés envoyés auprès d'un congrès ou de toute assemblée, par des corporations, dans le but d'exposer quelques droits, ou de faire valoir des intérêts particuliers.

IV. — DU CHOIX DE L'ORDRE DES MINISTRES.

Chaque puissance est en droit de choisir le caractère dont elle veut revêtir son plénipotentiaire. Mais la distinction entre les divers ordres des ministres, la différence quant au cérémonial dont ils jouissent, et la fixation du caractère représentatif, étant d'institution positive, on peut reconnaître à un État le droit de légation, en général, sans lui accorder le droit d'envoyer des ministres de la première classe.

Ce droit est réservé aux têtes couronnées, aux États jouissant des honneurs royaux, et aux grandes républiques.

Il est d'usage, mais non pas d'obligation rigoureuse, d'envoyer un ministre appartenant à la classe de celui que l'on reçoit. Lorsqu'on veut n'envoyer auprès d'un souverain qu'un ministre inférieur en rang à celui que le même souverain a nommé pour le représenter, on prétexte une nomination provisoire. Souvent les puissances, près desquelles résident des légats ou des nonces, n'entre-

tiennent à Rome que des ministres du second ordre. L'Autriche et la Russie, l'Autriche et la France, la France et la Grande-Bretagne, la France et les Deux-Siciles, la Russie et la Grande-Bretagne, ont coutume d'accréditer l'une près de l'autre des ambassadeurs, comme les grandes puissances catholiques romaines en entretiennent à la cour de Rome.

Plusieurs ministres peuvent être délégués près d'un gouvernement ou envoyés à un congrès. Dans ces occasions, on a souvent agité la question de savoir s'il fallait reconnaître seulement un envoyé de première classe, ou plusieurs, nommés par le même souverain. Souvent aussi un monarque envoie plusieurs ministres, en même temps, auprès d'un souverain, qui réunit plusieurs couronnes, *et vice versâ;* ainsi, on trouve, dans les premières résidences, des ministres du roi de la Grande-Bretagne et du roi de Hanovre.

Il y a des exemples nombreux, surtout en Allemagne, de ministres qui sont accrédités en même temps à une cour, de la part *de plusieurs souverains,* et d'autres qui sont chargés de la mission du même souverain près *différentes cours,* où il se rend successivement selon que ses devoirs l'exigent.

V. — CHOIX DE LA PERSONNE DES MINISTRES.

Une puissance ne doit se régler dans le choix de ses ministres, que sur ses propres lois et l'usage reçu, à moins d'un traité qui limite ce droit.

C'est au souverain de juger si la religion, la naissance, ou d'autres raisons, s'accordent avec leur nomination ou s'opposent à leur envoi. Tout ce que peut exiger le souverain qui reçoit le ministre, c'est que le choix ne tombe pas sur un homme indigne d'être honoré d'un si haut rang. Si une puissance vient à refuser l'admission d'un personnage diplomatique, elle est tenue d'énoncer ses motifs. En 1757, le roi de Suède refusa de recevoir M. Goderike, ministre britannique; par suite de ce refus, l'Angleterre rompit toute relation diplomatique avec cette puissance. En 1801 et 1802, la cour de Vienne refusa d'abord de recevoir, comme ministre suédois, le comte Armfeld; mais plus tard, elle céda aux instances du cabinet de Stockholm. Afin d'éviter de pareils refus, on prend souvent la précaution, dans les Cours où l'on

entretient des missions permanentes, de donner préalablement connaissance de la nomination d'un nouveau ministre. Quelquefois les secrétaires de légation sont élevés au rang d'Envoyés près de la même Cour, mais ordinairement ils n'obtiennent d'abord que le titre de ministres du troisième ordre. Dans la règle, les gouvernemens n'admettent pas leurs propres sujets comme Envoyés d'un souverain étranger.

Autrefois les souverains catholiques ne confiaient leurs missions qu'à des personnes du même culte, et la cour de Rome est dans l'usage de choisir exclusivement ses Envoyés parmi les ecclésiastiques. Il y a des exemples de conventions expresses, où la condition des ministres à envoyer était stipulée. Ainsi l'empereur d'Allemagne ne pouvait envoyer qu'un prince à la diète, pour y résider en qualité de son commissaire principal. Les princes de l'empire, lorsqu'ils recevaient de l'empereur l'investiture de leurs fiefs, ne pouvaient se faire représenter que par des personnes de la haute noblesse ou de l'ordre des chevaliers. Cependant, les missions les plus importantes ont été confiées à des personnes qui n'appartenaient pas à la noblesse, mais que leur savoir et leur caractère rendaient dignes d'un pareil choix. C'est ici le lieu de rappeler les deux faits suivans. Le célèbre pré-

sident Jeannin, ayant été envoyé par Henri IV en qualité d'ambassadeur à Philippe II, roi d'Espagne, ce roi lui demanda dans sa première audience : *Êtes-vous gentilhomme?* Oui, répondit Jeannin, *si Adam l'était. De qui êtes-vous fils?* continua le roi. *De mes vertus*, répliqua l'ambassadeur. Philippe II, confus de ces réponses, s'empressa de réparer, par son bon accueil, l'injure gratuite qu'il avait faite au représentant du roi de France.

En 1676, les ministres d'État de l'empereur, ayant voulu refuser le titre d'Excellence et le pas dans leur maison à ceux des ambassadeurs électoraux qui n'étaient point nobles, le grand-électeur de Brandebourg, Frédéric Guillaume déclara « *que dans le choix qu'il faisait de ses Envoyés, il ne s'inquiétait nullement de leurs aïeux, et n'avait égard qu'à leur mérite.*

En général, lorsque l'on employait des grands seigneurs dans des ambassades passagères et de pure courtoisie, ils étaient plutôt chargés de la représentation qui exige de la dignité, que des affaires qui réclament de l'instruction; aussi leur donnait-on toujours des hommes de talens pour diriger les intérêts dont ils pouvaient être chargés. Il faut considérer la naissance et le rang selon le pays auquel appartient l'ambassadeur. La nation qui ne connaît point les distinctions nobiliaires, ne

peut choisir que dans l'ordre des citoyens ; mais, dans ce cas, la considération personnelle équivaut à la *haute naissance*.

DE LA FAMILLE DES MINISTRES. — Ce n'était pas l'usage, avant l'établissement des légations permanentes, que la femme du ministre l'accompagnât.

Aujourd'hui elle l'accompagne et partage ses droits et son rang. Pour ce qui est de sa présentation, de sa préséance, l'étiquette des cours varie beaucoup ; mais toutes sont d'accord sur ce point, que l'ambassadrice a droit aux honneurs les plus distingués.

Les autres personnes de la famille du ministre, participent également aux immunités et aux prérogatives que le droit des gens a consacrées.

— Il nous reste à faire une observation futile, en apparence ; nous devons dire qu'il est d'obligation pour un ambassadeur de tenir un grand état de maison, de vivre avec éclat et magnificence, de donner des fêtes somptueuses ; en un mot, de *mener un train d'Ambassadeur*.

Cependant, il ne faut pas croire que ces démonstrations brillantes, ne soient dictées que par des prétentions orgueilleuses ; loin de là ; elles se rattachent à des considérations graves, à des vues politiques élevées ; et c'est ce que M. le duc de Broglie, ministre des affaires étrangères, a par-

faitement démontré, dans un de ses beaux discours[1] prononcés à la tribune de la Chambre des Députés.

VI. — DES SECRÉTAIRES, CONSEILLERS DE LÉGATION, ATTACHÉS, ETC.

Dans toutes les missions, les diverses parties du service sont confiées à *des secrétaires de Légation;* leur degré d'avancement, lorsqu'ils sont plusieurs, leur assigne un rang particulier et les fait désigner par les noms de premier, second secrétaire, etc.

Ils sont qualifiés secrétaires *d'ambassade*, lorsqu'ils appartiennent à une mission du premier ordre; on les nomme *auditeurs de nonciature*, lorsqu'ils sont attachés aux légations papales.

Ils sont fonctionnaires de l'État; leur nomination est notifiée au ministre des affaires étrangères du pays où ils doivent résider; ils sont ordinairement présentés au souverain par le ministre

[1] Moniteur du 23 février 1833.

auquel ils sont attachés, et ils sont sous la protection spéciale du droit des gens, en vertu duquel ils jouissent de certains droits et d'un rang particulier. C'est ce qui les distingue des secrétaires privés du ministre.

Leurs fonctions sont d'assister en tout l'Envoyé; de lui faire des rapports détaillés, s'il les leur demande, ou si les circonstances l'exigent, et même de l'aider de leurs observations. Ils sont particulièrement chargés des rédactions que le ministre leur prescrit, et de remplir de vive voix les commissions qui regardent la légation; ils tiennent un journal et surveillent les archives. En cas d'absence ou de maladie de l'Envoyé, le secrétaire de légation, muni des pouvoirs nécessaires, le supplée en qualité de chargé d'affaires.

Plusieurs cours ont aussi coutume de joindre à leurs Envoyés *des conseillers de légation*, mais aucun usage diplomatique ne fixe leurs attributions; c'est à leur gouvernement à les déterminer; toutefois, ils sont assimilés pour les droits et prérogatives aux secrétaires de légation.

Des attachés, cavaliers d'ambassade, etc. — Les ambassadeurs et les ministres du second ordre, sont souvent accompagnés de jeunes gens de distinction destinés à remplir, près de la légation, des fonctions honorifiques. S'ils sont nommés en

forme, par leur cour, et présentés comme tels, ils sont qualifiés d'*attachés*, de *cavaliers d'ambassade*, et sont mis au rang des secrétaires de légation, qu'ils suppléent en cas de besoin. Les ambassadeurs emmènent quelquefois des pages, surtout dans les missions de cérémonie.

Plusieurs cours entretiennent des chapelles et des *aumôniers* pour le service de la mission.

C'est surtout dans les ambassades ottomanes, ou dans les légations près la Sublime-Porte que l'on trouve des *interprètes*, des *chanceliers* d'ambassade, ou *directeurs* de la chancellerie d'ambassade.

Indépendamment des personnes distinguées que l'on charge de dépêches diplomatiques, et qui voyagent alors en courriers, on confie ordinairement le transport de ces dépêches diplomatiques à des *courriers* proprement dits, qui portent un costume particulier et un écusson qui les font connaître comme tels. Partout, en Europe, dans les pays amis, ils jouissent dans leurs courses officielles, non-seulement de l'avantage d'une prompte expédition par les postes, mais aussi du plus haut degré d'inviolabilité ; et cette condition a même été stipulée dans un grand nombre de traités de paix. Ils sont généralement exemptés de la visite des douanes, et, dans quelques pays,

des impôts ou des péages auxquels sont soumis les autres voyageurs. La violation de leur sûreté, est regardée comme une lésion du droit des gens. En 1739, le meurtre commis, près du village de Zaucha en Silésie, sur la personne du major suédois Sinclair, envoyé en courrier de Constantinople à Stockholm, fut allégué comme une des raisons de la déclaration de guerre, dans le manifeste publié, en 1742, par la Suède contre la Russie. Même, entre des puissances en guerre, l'inviolabilité des courriers qu'elles s'envoient réciproquement, ou qui sont expédiés pour le service d'un congrès, est respectée; et on l'assure par des escortes ou des passe-ports, ou des conventions particulières. Cette dernière mesure précède, en général, tous les arrangemens qui ont pour but d'établir des conférences pour la paix. Hors ces circonstances, on se croit autorisé, en temps de guerre, à arrêter les courriers de l'ennemi ou de ses alliés.

Quant aux autres personnes qui sont attachées au service particulier du ministre, comme ses secrétaires, son médecin, etc., elles jouissent des immunités que l'usage étend sur tout ce qui forme la suite du ministre, et dans laquelle il faut aussi comprendre les officiers de sa maison, écuyers, maître d'hôtel, etc.

VII. — DU CÉRÉMONIAL D'AMBASSADE.

—

Le cérémonial d'ambassade s'est successivement formé depuis l'établissement des missions permanentes, et depuis les grands congrès de Westphalie, de Nimègue, de Riswick, où les ministres de tant d'États différens, en puissance et en dignité, se trouvèrent réunis. Quelque nombreuses que soient les formes diverses d'étiquette, qui subsistent, et que les conventions, les usages reçus ou les règlemens particuliers ont introduites, la plupart des Cours, surtout depuis le congrès de Vienne, ont cependant adopté certains principes et un mode à peu près uniforme, pour la réception des agens diplomatiques de toutes les classes.

De l'audience des ambassadeurs. — Il était anciennement d'usage de recevoir les ambassadeurs, à leur arrivée sur le territoire de l'État où ils devaient résider, avec les mêmes honneurs que l'on aurait rendus au souverain qu'ils représentaient, et leur entrée était annoncée au bruit du canon. Maintenant, ils observent ordi-

nairement l'incognito; mais dans tous les cas, le cérémonial, à cet égard, est réglé d'avance.

L'ambassadeur fait annoncer son arrivée au Ministre des affaires étrangères, et lui envoie, par un secrétaire d'ambassade, la copie authentique de ses lettres de créance pour *se légitimer,* et pour résoudre toutes les difficultés qui pourraient naître de la forme des expressions et du contenu de ce plein-pouvoir. Il demande ensuite à être admis à l'audience solennelle du souverain. Le jour fixé, ceux qui sont chargés du cérémonial, vont, dans des voitures de la cour, chercher l'ambassadeur à son hôtel et le conduisent au palais; sa propre voiture le suit immédiatement à vide; celles qui font partie du cortège sont occupées par les personnes attachées à la légation; la garde intérieure lui rend les honneurs militaires, et l'Introducteur des ambassadeurs le mène à la salle d'audience, où le souverain le reçoit assis sur son trône, ayant à sa droite les princes du sang, à la gauche les ministres et les grands dignitaires de la couronne; des deux côtés de la salle sont placés les ministres étrangers et les personnes de la Cour. L'ambassadeur, accompagné des secrétaires, conseillers et cavaliers d'ambassade, s'approche du trône en saluant trois fois; le prince se découvre en forme de salut, et désigne à l'ambassadeur le

fauteuil qu'il doit occuper en avant du trône; l'ambassadeur s'assied, et la tête couverte (à moins que ce ne soit une souveraine qui le reçoive), il prononce un discours solennel, qu'il a, suivant l'usage, communiqué d'avance. L'ayant achevé, quelquefois aussi avant la fin, il remet ses lettres de créance au Ministre des affaires étrangères, et lorsque celui-ci ou le souverain lui-même ont répondu, l'audience est terminée. L'ambassadeur se lève, et se découvrant, il se retire avec le même cérémonial qu'il a observé à son entrée.

L'ambassadeur demande également audience à l'épouse du souverain, ainsi qu'aux princes et princesses de la famille régnante. Ces réceptions n'ont lieu ni sous un dais, ni en présence des ministres du pays. L'ambassadeur a la tête découverte et ne présente aucun écrit, à moins qu'il n'ait des lettres de recommandation ou de complimens de la part de sa cour.

Quant aux audiences durant le cours de la mission, elles sont publiques ou particulières. Les premières n'ont guère lieu que dans des occasions de cérémonie, et quelquefois lorsque le ministre prend congé. Dans la plupart des cours, le souverain donne régulièrement audience une ou deux fois par mois à tous les ministres étrangers réunis; c'est ce qu'on nomme *cercle diplomatique*. Ordi-

nairement, les ministres sont admis à remettre en main propre, dans des audiences particulières, les lettres de leur souverain, soit de compliment, soit de notification.

VIII. — DES DISCOURS.

Les discours, en diplomatie, sont de simple formalité, et les ministres ont rarement l'occasion d'en prononcer hors de la première et de la dernière audience. Cependant, il est d'usage dans plusieurs Cours de complimenter le souverain, soit aux anniversaires, soit lors de quelque grand événement; et, dans ces circonstances, le nonce du pape est ordinairement l'organe du corps diplomatique.

Le style de ces discours doit être noble et grave, sans affectation et sans apprêt : les périodes seront coupées et naturellement unies; la concision et la brièveté serviront à faire ressortir la force et la clarté des paroles.

La marche du discours que tient un ministre en présentant ses lettres de créance, est à peu près ainsi tracée. L'Envoyé commence par les assuran-

ces des sentimens d'estime et d'amitié de son Maître pour le prince, et il modifie ses expressions selon les égards qu'exigent le rang et les intérêts des deux gouvernemens, ou les liens du sang existant entre leurs cours. Quelquefois il fait mention des intérêts communs, de l'union et de la franchise, qui garantissent la sincérité de l'amitié, de l'affection, de l'estime de sa cour. Il parle ensuite de sa lettre de créance qui exprimera mieux qu'il ne saurait le faire, les sentimens de son Maître. En terminant, enfin, le ministre ajoute en peu de mots les assurances de son dévouement et de son respect personnel pour le souverain auquel il adresse son discours : il témoigne la satisfaction, le bonheur qu'il éprouve d'être honoré de la mission dont il est chargé, le désir qu'il a de bien répondre aux intentions de son Maître, et le zèle qu'il emploiera à maintenir autant qu'il sera en lui, l'union et la bonne intelligence des deux États.

Le style de ces discours doit être noble, sans afféterie, et respectueux, sans flatterie recherchée. Si le ministre était chargé de quelque négociation ou affaire particulière, il le mentionnerait, mais seulement en peu de mots.

Lorsque la mission du ministre est terminée, il remet ses lettres de rappel, et à cette occasion prononce son discours de congé. Il annonce l'or-

dre de départ qu'il a reçu, et réitère les assurances contenues dans les lettres qu'il présente, de l'invariable estime et de l'inaltérable amitié de son Maître : il ajoute qu'il fera un rapport exact et fidèle des témoignages de réciprocité de ces sentimens de la part du prince, auquel il parle, et des dispositions favorables aux intérêts de son souverain dans lesquels il l'a trouvé. Enfin, il exprime en termes respectueux sa reconnaissance des bontés et des grâces dont il a joui durant sa mission, les regrets qu'il a de quitter une Cour où il s'est vu ainsi comblé, et la satisfaction consolatrice qu'il ressent du succès de sa mission, de la situation des affaires, et de l'intimité et parfaite intelligence qui règne entre les deux États.

Si l'Envoyé n'avait pas réussi dans sa négociation, et qu'il restât quelque sujet de mésintelligence, il s'en montrerait affligé, et emploierait quelques phrases conciliatrices, tout en justifiant sa cour, sans blesser le prince dont il quitte la résidence. Ordinairement les souverains répondent eux-mêmes aux discours que leur tiennent les Envoyés, d'autres fois, ils y font répondre par un de leurs ministres. Ils les prient de témoigner à leur prince le retour de leurs sentimens d'affection et d'estime, de même que le désir qu'ils ont d'entretenir et de resserrer les rapports établis : Ils

ajoutent quelques expressions de bienveillance et d'estime particulière pour le ministre, en l'assurant du plaisir qu'ils ont de le voir chargé de la mission qui lui est confiée, ou, au départ du ministre, de la satisfaction qu'ils ont eue de sa conduite, et du regret qu'ils éprouvent de le voir s'éloigner. Les discours de première audience que le ministre tient aux membres de la famille du souverain, ne consistent qu'en complimens flatteurs et en assurances d'estime et d'affection du prince, et de soumission respectueuse du ministre ; et, lors de son audience de congé, il fait part de son rappel, assure les princes et princesses de la continuation des sentimens de son maître, exprime sa reconnaissance personnelle pour les bontés dont ces princes l'ont comblé, et les supplie de lui continuer leur bienveillance.

Si le ministre avait à faire un discours de félicitation, il devrait, en faisant mention de l'heureux événement auquel se rapportent ses paroles, témoigner le plaisir que sa cour en ressent, et la part qu'elle prend aux nouvelles qui lui ont été transmises des succès et du bonheur du prince auquel il parle. Il termine par quelques expressions flatteuses, et par des vœux pour la constante prospérité de l'État et de la Cour auprès de laquelle il est accrédité.

—Nous oserions à peine ajouter ici, qu'il est nécessaire qu'un ministre soit parfaitement sûr de sa mémoire, si un exemple frappant ne nous autorisait à faire cette remarque. Nous le trouvons rapporté dans les mémoires d'un pair de France, qui fut ambassadeur à la cour de la grande Catherine, et chez lequel un talent supérieur s'alliait à toutes les grâces de l'esprit et aux plus aimables qualités du cœur.

Voici comment s'exprime M. le comte de Ségur :

« J'obtins enfin mon audience, et peu s'en fallut que mon début ne devînt malencontreux : j'avais, conformément à l'usage, donné au vice-chancelier la copie du discours que je devais prononcer ; arrivé au palais impérial, le comte de Cobentzel, ambassadeur d'Autriche, vint me trouver dans le cabinet où j'attendais le moment d'être présenté.

« Sa conversation vive, animée, et l'importance de quelques affaires dont il me parla, m'occupèrent assez pour me distraire complètement, de sorte qu'à l'instant où l'on m'avertit que l'impératrice allait me recevoir, je m'aperçus que j'avais totalement oublié le discours que je devais lui adresser.

« Je cherchais vainement à me le rappeler en

« et n'alla pas plus loin; enfin, la troisième fois, « venant à son secours, je lui dis que depuis « long-temps je connaissais l'amitié du roi son « maître pour moi. Tout le monde m'a assuré « que c'était un homme d'esprit, et cependant « sa timidité me laissa toujours contre lui une « prévention injuste, et que je me reproche, « comme vous le voyez, un peu tardive- « ment. »

Au reste, si la prévention que Catherine laisse ici paraître, nuisait à ceux que la nature n'avait pas doués d'un talent facile, elle s'exerçait aussi à l'avantage de ceux qui en faisaient preuve. Voici, en effet, comment on raconte la fortune de Besborodko.

Ayant reçu ordre, un jour, de rédiger un certain oukas, il l'oublia, et reparut chez l'impératrice, sans l'avoir écrit. Elle le lui demanda : Besborodko, sans se déconcerter, tira de sa poche une feuille de papier blanc, où il se mit à lire, comme si l'oukas en question y eût été transcrit. Catherine, contente de la rédaction, demanda la feuille pour la signer, mais elle fut fort étonnée de ne voir que du papier blanc. Cette facilité à composer sur le champ, la frappa, et, loin de reprocher au secrétaire sa négligence ou sa supercherie, elle le fit ministre d'État.

IX. — AUDIENCE DES MINISTRES DU SECOND ET DU TROISIÈME ORDRE.

—

Les ministres du second rang obtiennent assez généralement une audience publique. Le souverain les reçoit debout, dans la salle ordinairement consacrée aux cercles diplomatiques, entouré des grands officiers de sa cour. Ils sont introduits auprès du monarque, avec le cérémonial d'usage, et ils lui remettent leurs lettres de créance après avoir prononcé un discours.

D'autres fois ils sont admis en audience particulière. Le souverain les reçoit debout, dans son cabinet, et seulement en présence de son ministre, et de quelques personnes de sa cour.

C'est ainsi que les ministres-résidens présentent leurs lettres de créance.

Les chargés d'affaires ne remettent leurs lettres de créance qu'au ministre des affaires étrangères, et ils sont seulement présentés au souverain lors du cercle diplomatique; cependant l'usage à cet égard n'est point uniforme.

3.

X. — DES VISITES ET DU RANG ENTRE LES MINISTRES.

D'après le cérémonial de la plupart des cours, l'ambassadeur, après l'audience solennelle, fait notifier, par un secrétaire d'ambassade, sa légitimation aux ministres du pays et aux ministres étrangers; il en reçoit la première visite qu'il leur rend aussitôt. Les ministres étrangers du second et du troisième rang, lui envoient demander l'heure à laquelle il les recevra. L'ambassadeur l'indique, et leur rend à son tour une visite sans aucun cérémonial; s'il veut en observer, c'est une marque de distinction particulière. De simples visites amicales peuvent avoir lieu avant comme après l'audience. Il faut remarquer que dans quelques cours ce sont les ministres du pays qui prétendent recevoir la première visite de cérémonie de l'ambassadeur. A Constantinople, les ministres étrangers ont tous une audience du grand-visir avant d'être reçus par le sultan; et dans les cours chrétiennes, l'ambassadeur ottoman est accompagné à sa réception par une garde d'honneur, usage réciproquement suivi à Constantinople.

Après leur réception, les ministres du second

ordre, et les autres Envoyés se font réciproquement visite n'observant pas d'étiquette, et communément par cartes; mais ils exigent souvent que ceux du troisième rang leur fassent visite les premiers, après leur avoir donné par écrit connaissance de leur légitimation. Les ministres du second ordre ne trouvent nullement contraire à leur dignité de demander aux ambassadeurs de fixer l'heure à laquelle ils recevront la première visite de cérémonie. Dans tous les cas, tant que l'échange des visites n'a point été réglé d'une manière quelconque, les ministres étrangers ne se reconnaissent pas dans leur caractère diplomatique.

Dans les visites, chaque ambassadeur accorde la droite à celui qui vient le voir, sans avoir égard à la préséance entre les cours; aucun ambassadeur n'accorde cette distinction aux ministres des autres rangs, même des cours auxquelles les siennes accordent cette préséance. Ces visites entre les autres Envoyés sont moins cérémonieuses, et tout ministre accorde le pas à celui qui vient le voir.

Il y a un grand nombre d'exemples de disputes de cérémonial, non-seulement entre les ministres étrangers, mais aussi entre eux et les dignitaires de la cour où ils résident. Les ambassadeurs ne veulent céder la préséance qu'aux princes du sang, et prétendent l'obtenir sur tous les autres

grands-officiers de la cour et de l'État, même sur les cardinaux, bien qu'un bref papal de 1750 ait décidé en faveur de ces derniers.

Les ministres des autres rangs font valoir, dans leurs prétentions, non-seulement leur caractère d'agent diplomatique, mais aussi les rapports de dignité de leurs souverains, particulièrement à l'égard du prince près duquel ils résident, surtout les ministres impériaux et royaux, accrédités auprès des grands-ducs, ducs ou princes souverains, ou auprès des républiques.

Sans doute il est affligeant de voir que dans une carrière où l'on ne devrait avoir à s'occuper que des grands intérêts des princes et des peuples, les frivoles difficultés de l'étiquette viennent souvent se mêler aux affaires les plus importantes, et que plusieurs fois on s'est brouillé, armé et battu pour les vains honneurs du pas; mais il est des circonstances où il est bien difficile d'éviter la collision, et elles sont d'autant plus embarrassantes, que si des querelles naissent, on blâme ceux auxquels on les attribue; tandis que ceux qui laissent prendre le pas sur eux déplaisent excessivement.

Voici deux exemples remarquables à ce sujet.

En 1661, à l'occasion de l'entrée de l'ambassadeur de Suède, le baron de Vatteville, ambassadeur d'Espagne à Londres, entreprit de dispu-

ter le pas à l'ambassadeur de France. Présumant, avec fondement, que celui-ci ne serait pas disposé à céder honteusement le terrain, il se fit escorter de beaucoup de domestiques et de gens du peuple armés, dont le nombre s'élevait à deux mille. Le comte d'Estrades n'était pas aussi bien accompagné. Dans la rencontre qui eut lieu entre les carrosses des deux ambassadeurs, les Espagnols attaquèrent les premiers celui de l'ambassadeur de France, et après un combat qui dura quelques momens, les Espagnols coupèrent les jarrets de ses chevaux, lui tuèrent deux cochers, et prirent ensuite le pas qu'on n'était plus en état de leur disputer.

Un courrier en apporta la nouvelle à onze heures du soir, au comte de Brienne fils, lequel en alla faire part au roi qui soupait chez la reine-mère, avec la reine régnante et monsieur. Après avoir prié le roi de ne point paraître étonné, parce qu'il y avait là nombre de spectateurs, il lui dit que les gens du baron de Vateville avait coupé les traits des chevaux du carrosse de son ambassadeur, tué deux cochers, et coupé les jarrets des chevaux; que le carrosse de Vateville avait pris le pas sur celui de son ambassadeur, et que le fils de d'Estrades avait été blessé. Le roi se leva aussitôt de table avec tant de vivacité, qu'il pensa la renverser, et tenant Brienne par le bras, le

mena dans la chambre de la reine, sa mère, pour entendre la lecture de la dépêche de d'Estrades. La reine-mère le suivit : « Qu'y a-t-il donc, lui dit-elle ? C'est, répondit le roi, que l'on veut nous brouiller le roi d'Espagne et moi ». La reine le pria d'achever son souper. « J'ai soupé, madame, dit-il, en haussant la voix, j'aurai raison de cette affaire, ou je déclarerai la guerre au roi d'Espagne, et je l'obligerai de céder à mes ambassadeurs la préséance dans toutes les cours de l'Europe. » — Ah ! mon fils, reprit la reine, ne rompez pas une paix qui m'a coûté tant de larmes, et songez que le roi d'Espagne est mon frère. — Laissez-moi, je vous prie, madame, dit le roi, je veux entendre la lecture de la lettre de d'Estrades ; allez vous remettre à table et qu'on me garde seulement du fruit ». La reine-mère s'étant retirée, le roi écouta la lecture de la dépêche, et donna ensuite ses ordres au comte de Brienne, lesquels consistaient à commander au comte de Fuensaldagne, ambassadeur d'Espagne, de sortir incessamment du royaume, et d'écrire au marquis de la Fuente, qui venait pour lui succéder, de ne pas mettre le pied en France. Le roi rappela, en même temps, les commissaires qui étaient sur les frontières d'Espagne pour régler les limites, ainsi que son ambassadeur à Madrid, l'archevêque d'Embrun,

demandant au roi d'Espagne, une réparation proportionnée à l'affront ; et en particulier, que le baron de Vateville fut puni personnellement, et que le roi d'Espagne ordonnât à ses ambassadeurs de céder partout le pas aux siens dans les cours étrangères, enjoignant à son ambassadeur, de lui notifier, en cas de refus, une déclaration de guerre.

Louis XIV manda, d'un autre côté, au comte d'Estrades qu'il eût à solliciter auprès de la cour de Londres, une punition éclatante des individus du peuple de Londres qui avait insulté son ambassadeur, et que le roi d'Angleterre expulsât le baron de Vateville de sa cour.

Le roi d'Espagne se montra très affecté de la voie de fait commise par son ambassadeur; cependant il fut indécis s'il accorderait la satisfaction demandée. L'affaire débattue dans son conseil, les sentimens furent partagés. Plusieurs soutenaient que le roi de France n'avait aucune réparation à prétendre, et que Vateville n'avait fait que son devoir. Le roi d'Espagne, voulant éviter une rupture décida la question, en disant: « N'irritons pas le roi très chrétien, c'est un prince jeune et belliqueux qu'il faut ménager. Il agit selon son âge et son tempérament. Agissons en père aussi bien qu'en roi. » Sur cela, après avoir rappelé le baron de Vateville, et avoir fait

écrire à ses ministres dans toutes les cours, il fit partir pour Paris, le marquis de la Fuente, en qualité d'ambassadeur extraordinaire, lequel, dans une audience publique qu'il eut, le 24 de mars 1662, en présence des princes du sang, et de plusieurs ducs et pairs, et des ministres des différens princes de l'Europe, désavouant, au nom de son maître, l'entreprise du baron de Vateville, déclara, dans les formes les plus respectueuses : « que le roi d'Espagne, son maître, était fort fâché de ce qui s'était passé à Londres l'année précédente, au sujet de la compétence du rang; qu'en conséquence, il avait destitué le baron de Vateville de son emploi d'ambassadeur, qu'il lui avait ordonné de sortir de Londres, et de se rendre en Espagne; qu'en outre, il avait défendu à tous ses ambassadeurs, dans toutes les cours, de concourir avec les ambassadeurs de sa majesté très chrétienne. »

Le roi, satisfait de ce discours, répondit en ces termes : « Je suis bien aise d'avoir entendu la déclaration que vous m'avez faite de la part du roi votre maître, d'autant qu'elle m'obligera de bien vivre avec lui. »

Après ce peu de mots, l'ambassadeur s'étant retiré, le roi adressa la parole au nonce et à tous les ministres étrangers qui étaient présens, et leur dit : « Vous avez ouï la déclaration que l'ambas-

sadeur d'Espagne m'a faite; je vous prie de l'écrire à vos maîtres, afin qu'ils sachent que le roi catholique a donné ordre à tous ses ambassadeurs de céder le rang aux miens en toute occasion. » Le roi fit ensuite dresser, par quatre secrétaires d'État, un acte authentique qu'ils signèrent, et dans lequel la déclaration de l'ambassadeur d'Espagne était insérée.

— Christiern IV, roi de Danemarck, s'étant proposé de faire célébrer les noces de son fils, le prince de Danemarck, il s'éleva une difficulté pour la préséance entre les ambassadeurs de France et d'Espagne; le premier était le comte d'Avaux; le second don Gaspard de Tèves y Guzman, marquis de la Fuente. Les ministres danois proposèrent divers expédiens au comte d'Avaux, et entre autres, celui de prendre séance dans la cérémonie au-dessous du roi, qui serait d'un côté, ou de l'ambassadeur de l'empereur, qui serait de l'autre. Le comte d'Avaux demanda qu'on lui donnât cette offre par écrit; mais comme les ministres danois refusèrent de la faire, de crainte d'être blâmés; « et moi, dit-il, en se levant brusquement, je donne à choisir à l'ambassadeur d'Espagne la place qu'il jugera la plus honorable; et lorsqu'il l'aura choisie, je l'en expulserai, afin de la prendre moi-même; car je vois que vous me tendez des filets qu'il me sera plus facile de rompre que de dénouer. »

« Oseriez-vous bien, reprirent les ministres, faire cette violence en présence du roi? « Pourquoi non, répliqua d'Avaux, puisque mes prédécesseurs ont défendu le droit de préséance à Rome, dans l'église, et partout ailleurs. »

Le marquis de la Fuente, ayant appris que le comte d'Avaux était résolu de le précéder en quelque lieu qu'il fût, fit courir le bruit qu'il était rappelé par le roi son maître, pour affaires urgentes qui ne lui permettaient pas d'attendre le jour des noces; puis il alla prendre congé du roi et du comte d'Avaux lui-même, sans témoigner aucune humeur, et s'embarqua pour l'Espagne.

XI. — DES PRÉROGATIVES HONORIFIQUES.

Un des premiers attributs du caractère d'ambassadeur est le titre d'*Excellence*. On en fait remonter l'usage à la fin du seizième siècle. Un ambassadeur français, en 1593, ayant été traité d'Excellence à Rome, les ambassadeurs des autres couronnes prétendirent au même titre, et depuis lors, il est resté la qualification distinctive des

ministres du premier ordre. Il leur est dû par la chancellerie de la cour où ils sont accrédités ; ils le reçoivent dans toutes leurs communications avec les fonctionnaires de l'État et les ministres étrangers. Dans les relations officielles on ne donne que ce titre aux ambassadeurs, lors même qu'ils seraient princes.

On ne fait aucune difficulté, dans les rapports de la vie privée, de nommer Excellence les ministres du second ordre ; ce peut être à la fois un acte de politique ou de pure courtoisie. En 1807, le ministre des affaires étrangères de France, prince de Bénévent, traita d'Excellence les Envoyés du second rang, même ceux de la confédération qui n'appartenaient qu'au collége des princes. Au reste, il faut distinguer ce titre diplomatique d'Excellence, de celui qui est attaché aux différentes charges de cour et d'État ; c'est ainsi qu'un ministre étranger étant investi en même temps d'une de ces charges, pourrait avoir droit au titre d'Excellence. Dans une résidence les membres du corps diplomatique jouissent encore d'autres distinctions : dans les solennités publiques, la première place d'honneur leur est toujours réservée ; ils sont invités à toutes les fêtes de la cour. Les ambassadeurs, en particulier, ont le droit d'avoir un dais dans leur salle de cé-

rémonie ; d'aller à six chevaux, de les orner de *fiocchi*. Dans leurs conférences avec des fonctionnaires publics du pays, ainsi que dans les *congrès*, ces différentes prérogatives qui leur sont attribuées, sont réglées d'après les rapports réciproques entre les États et selon le rang des ministres. Il est de même pour *les honneurs militaires*, qu'en général on rend à tous les ministres étrangers dans le palais du prince près duquel ils sont accrédités.

XII. — DE LA LÉGITIMATION DES MINISTRES.

Lettres de créance. — Un ministre chargé de représenter son souverain près d'un autre gouvernement, doit être muni d'une *lettre de créance* qui établisse son caractère public.

Cette lettre du souverain qui envoie le ministre, adressée au souverain qui le reçoit, est ordinairement conçue en forme de lettre de chancellerie. On y mentionne d'abord le but général de la mission dont nous avons parlé plus haut; on nomme ensuite la personne à qui elle est confiée, en spécifiant son caractère diplomatique, et

on conclut en priant d'ajouter foi et créance à ce qu'il communiquera au nom de sa cour. La lettre de créance, ayant pour but d'accréditer le ministre qui la présente, son admission seule fait réponse, et ce n'est que dans des cas extraordinaires qu'on y répond par lettre.

Comme il est nécessaire que la teneur des lettres de créance soit préalablement connue du gouvernement qui doit recevoir le ministre, on en délivre ordinairement à celui-ci une copie légalisée, qu'il présente au secrétaire d'état des affaires étrangères en demandant audience. Une seule lettre de créance peut suffire pour deux ministres envoyés à la fois, s'ils sont du même ordre. Quelquefois un seul ministre est chargé de plusieurs lettres de créance, s'il est accrédité auprès de plusieurs souverains, ou auprès d'un prince, à différens titres.

Pleins-pouvoirs. — L'agent diplomatique, chargé des intérêts d'une nation auprès d'un autre gouvernement, doit justifier de l'étendue de sa commission par *des pouvoirs*.

Ces actes peuvent être expédiés pour un but particulier, tel que la négociation d'un traité, ou pour une mission indéterminée et seulement destinée à entretenir les rapports diplomatiques généraux établis entre les États, et à suivre toute espèce

de négociation. Les derniers s'appellent pleins-pouvoirs proprement dits, *mandatum cum liberâ, scilicet, potestate agendi.* L'État ou les États avec lesquels la négociation doit être suivie, y sont ordinairement nommés; ce qu'on appelle *mandatum vel actus, ad omnes populos* est extrême ment rare.

Tout négociateur doit présenter un plein-pouvoir sur la foi duquel on peut traiter avec lui d'une manière sûre; aussi les engagemens qu'il a pris dans la limite de cet acte, lors même qu'ils seraient contraires à ses instructions secrètes, obligent l'État qu'il représente.

Un pouvoir général ne dispense pas d'en produire de spéciaux, lorsque le ministre est chargé d'une négociation particulière, pour faire voir s'il n'est autorisé qu'à écouter des propositions pour en référer à sa cour, *ad referendum*, ou à en faire lui-même, ou enfin s'il a un pouvoir limité ou illimité, et s'il peut conclure.

Quant à la forme des pleins-pouvoirs, elle est arbitraire; ils peuvent être expédiés en lettres-patentes; c'est le mode le plus généralement adopté, et alors on les nomme pouvoirs proprement dits, ou sous forme de lettres, ou même être insérés dans la lettre de créance.

Le plein-pouvoir doit commencer par le nom

et les titres du souverain constituant, qui annonce la commission donnée à l'agent politique dont suivent les noms et les titres. Après avoir exposé le but de la mission et précisé l'autorisation, on conclut en promettant la ratification des points convenus par le plénipotentiaire; après quoi l'acte est revêtu de la signature et du sceau de l'État.

Les ministres qui ne sont pas délégués immédiatement auprès d'un gouvernement, mais qui sont envoyés à une diète, à un congrès, n'ont ordinairement pas de lettre de créance; ils ne sont munis que d'un plein-pouvoir qui leur sert de légitimation, et dont ils échangent les copies vidimées, ou les remettent entre les mains du médiateur. Toutefois, il y a une exception importante à signaler : les ministres étrangers, accrédités auprès de la Confédération germanique, doivent présenter des lettres de créance à la diète de Francfort qui en est l'organe.

Des instructions. — On comprend sous la dénomination générale *d'Instructions,* un mémoire où l'on expose les rapports politiques entre les deux États, et où l'on trace la conduite que l'ambassadeur doit tenir pour le succès de sa mission : c'est là sa loi, et il ne peut s'en écarter, sans courir le risque de se compromettre personnelle-

ment, et de compromettre en même temps les intérêts qui lui sont confiés. Cet acte que l'on expédie sous la forme de rescrit, de mémoire ou de lettre, n'est destiné que pour le ministre seul, et ce n'est que rarement qu'il est autorisé à le communiquer confidentiellement au gouvernement près duquel il réside. Dans ce dernier cas, on délivre ordinairement deux instructions, l'une ostensible, et l'autre secrète.

On doit apporter dans la rédaction de ces écrits le plus grand soin et la plus mûre réflexion. Il faut non-seulement avoir égard aux faits et aux négociations qui ont précédé, mais encore observer les rapports momentanés des États, et prévoir les conséquences possibles des événemens. Il importe de ne rien omettre de toutes les circonstances qui pourraient éclairer le négociateur; mais si l'on ne doit pas craindre de multiplier les détails, on devra cependant s'exprimer avec concision, afin de ne point nuire à la clarté du texte.

Lettres de recommandation. — Souvent un ministre accrédité près d'un gouvernement, est muni de lettres *de recommandation* adressées par son souverain à des princes ou princesses de la famille régnante, comme l'épouse du monarque, le prince-régent, l'héritier présomptif de la couronne; soit

au ministre des affaires étrangères, ou tout autre dignitaire; c'est ainsi qu'à Constantinople tous les agens diplomatiques remettent des lettres particulières au grand-visir.

XIII. — DES LETTRES DE RAPPEL. — ET DES LETTRES DE RÉCRÉANCE.

Lorsque des circonstances quelconques exigent que le ministre quitte sa mission, le souverain qui l'avait accrédité, notifie son *rappel* à la cour près de laquelle il résidait. La lettre, au moyen de laquelle se fait cette notification et dont la forme est la même que celle des lettres de créance, doit annoncer les raisons qui ont déterminé le prince à rappeler son Envoyé, et contenir l'assurance de l'inviolabilité de ses sentimens, ainsi que du désir de voir continuer la bonne intelligence existante entre les deux cours, et que d'ailleurs le ministre est chargé de reitérer verbalement à son congé. On conçoit que les expressions doivent encore varier ici suivant les circonstances et les rapports mutuels des gouvernemens; mais que

dans tous les cas, on doit faire choix des tournures les plus obligeantes. On ne doit pas même faire exception à cette règle, lorsque le rappel du ministre a lieu pour raison de mécontentement et d'union rompue entre les États ; il convient toujours, d'indiquer les griefs avec dignité et d'user de ménagement dans ses expressions, afin de ne point semer des germes de difficultés à la réconciliation future, en s'abandonnant à l'aigreur qu'inspire la passion. Enfin, si les motifs de rappel sont personnels au ministre, on use de quelque prétexte, tel qu'une maladie, afin de masquer la véritable cause de la disgrâce.

On répond à la lettre de rappel que le ministre a remise, par une lettre de *récréance* dont on le charge pour son gouvernement. Dans ces lettres, on accuse la réception des lettres de rappel et la notification faite par le ministre de son rappel ; sur quoi on rend témoignage de la conduite qu'il a tenue, de la manière dont il a su se concilier l'estime générale, et de la satisfaction qu'on a eue en tout temps de ses procédés. On donne ensuite l'assurance du vif désir que l'on a de maintenir la bonne intelligence et les dispositions amicales qui subsistent entre les deux États, et l'on s'en rapporte à ce que le ministre en saura dire à son retour. C'est la foi que l'on prie de vouloir ajou-

ter à ces témoignages, qui a fait donner à ces réponses le nom de lettres de récréance.

Dans le cas de rappel de ministres pour cause de rupture, on se dispense souvent des formalités du départ; de manière qu'il n'y a point lieu aux lettres de récréance. Mais, lorsque, nonobstant la rupture, on observe ces formes de civilité, la lettre contient des expressions qui témoignent la peine que l'on ressent de voir interrompre les rapports d'amitié, et le désir qu'on a de retrouver l'occasion de les renouer bientôt.

XIV. — DES FONCTIONS DES MINISTRES.

Les devoirs généraux des agens diplomatiques consistent à conduire les négociations qui sont nécessaires entre les gouvernemens, pour rétablir ou cimenter leurs rapports de bonne intelligence et d'amitié; à surveiller l'accomplissement de ces accords; à empêcher que rien ne soit entrepris, dans les pays où ils résident, contre les intérêts de leur nation, et enfin à y protéger ceux de leurs concitoyens qui réclament leur assistance.

— Le ministre doit donc prêter une attention soutenue aux événemens qui peuvent intéresser sa patrie dans le lieu où il réside; prendre à cet égard des informations précises, soit auprès des autorités, soit par des voies secrètes, et en faire le rapport à son souverain.

Le jeu caché des passions, les petites intrigues, les vaines prétentions de l'amour-propre, n'offrent souvent à l'observation et aux rapports d'un diplomate que des matières de peu d'importance; mais ces objets, quelque frivoles qu'ils paraissent, peuvent cependant avoir des suites dangereuses ou utiles pour son pays; il ne saurait, par conséquent, les perdre de vue; car la coïncidence de communications de ce genre avec des notions venant d'autres sources, peut être quelquefois d'une considération importante pour son gouvernement, et l'aider puissamment dans la recherche et la combinaison des circonstances majeures. On ne saurait donc reprocher à un Envoyé de donner trop d'étendue à ses dépêches par des rapports de cette nature, pourvu qu'il ne cherche point, en mandant des nouvelles du jour, dénuées, vides d'intérêt, ou des anecdotes scandaleuses, à satisfaire une vaine curiosité, et à flatter la malignité de sa cour. Afin de remplir dignement le noble emploi qui lui est confié, il s'instruira d'avance des

lois, des institutions, de l'industrie, du commerce, de l'administration et des diverses relations, tant de son propre pays que de celui où ses fonctions l'appellent; il saura distinguer, à l'aide de la politique générale, ce qui est bon et juste en soi d'avec les objets qui doivent leur seule importance à un préjugé. Si les Envoyés, indépendamment de leurs rapports au ministre des affaires étrangères, communiquaient aussi le produit de leurs diverses observations aux ministres de l'intérieur, des finances, de la justice et de la guerre; s'ils s'appliquaient à apprécier les résultats que nos institutions ou celles de l'étranger, peuvent avoir au dehors et au dedans, ils contribueraient par ce moyen, sans aucun doute à diminuer les fâcheux effets qui naissent de la jalousie de commerce et d'industrie, et à écarter les obstacles qui s'opposent à des entreprises utiles.

Le devoir et la conscience commandent une stricte vérité dans les communications, et par conséquent, le plus grand soin à vérifier les notions que l'on a recueillies. Le diplomate, pénétré du sentiment de sa propre dignité et de l'importance de ses fonctions, saura éviter le double écueil de se rendre coupable de négligence en ne transmettant pas tous les faits qui viennent à sa

connaissance, ou de trop de précipitation en les rapportant légèrement et sans examen, pour faire preuve d'un talent facile.

On doit abandonner à l'habileté de l'envoyé le soin de former des liaisons qui le mettent à même d'avoir des renseignemens intéressans. Notre droit des gens faisant du salut des nations la suprême loi, ne paraît pas regarder comme illicite de se procurer, même par la *corruption*, d'utiles notions ; au moins on ne saurait révoquer en doute que ce moyen ne soit journellement employé, et les personnes qui se sont le plus récriées contre ces obscures manœuvres, n'en ont pas moins donné à entendre qu'elles y avaient recours en certaines occasions. Mais peut-on véritablement regarder comme une bonne politique l'emploi d'un expédient aussi contraire à la délicatesse. La diplomatie qui met en jeu la corruption pour parvenir à ses fins, ne sera pas plus utile à la longue, que la police secrète qui exige des frais considérables dont les ressorts odieux excitent la haine contre celui qui en fait usage, plutôt qu'ils ne lui servent à détourner le mal contre lequel il les dirige. Quelle confiance peuvent obtenir ces délateurs dont l'existence n'est souvent fondée que sur le talent d'inspirer de fausses craintes? Une politique d'accord avec elle-

même, forte de sa conscience, sachant avec énergie et modération tout à la fois, faire un usage convenable des ressources dont elle peut disposer, n'a rien à craindre des machinations sourdes, soit au dedans, soit au dehors; et même une surveillance constante suffit presque toujours pour les lui découvrir.

Sans doute la pratique dément tout ce que nous venons de dire; elle a consacré la corruption, et elle fait regarder comme des dupes ceux qui la blâment ou ceux qui s'y refusent; mais quelque raison que l'on allègue à cet égard, il est constant que toute administration, livrée à des agens mercenaires, est une administration corrompue.

Opposons donc aux ducs de Richelieu et au prince de Rohan, ambassadeurs à Vienne, le comte de Vergennes, négociateur à la Sublime-Porte.

Ce ministre, rappelé par sa cour, écrivait au duc de Choiseul : *La guerre a été déclarée à la Russie, et telle était la volonté du roi, que j'ai exécutée dans tous ses points; mais je rapporte les trois millions qu'on m'avait donnés pour cela; je n'en ai pas eu besoin.*

Les premiers, au contraire, employaient tous les moyens d'intrigues imaginables. La note des

frais extraordinaires que le duc de Richelieu adressait au ministre des affaires étrangères, atteste qu'il corrompait des gens de tout état [1].

Quant au prince Louis de Rohan, il nous apprend lui-même, dans une pièce jointe à sa dépêche du 4 juillet 1774, comment il parvint à pénétrer les secrets du cabinet autrichien. Nous avons placé à la fin du volume cette curieuse re-

[1] 1° A un secrétaire, pour être informé des différens courriers et estafettes qui arrivent et autres avis, prix fait par an, à 200 florins, pour six mois, 100 florins.

2° Au sieur Rotterstein, ingénieur, pour les plans des places qu'on fortifie, et autres avis importans qu'il a donnés à différentes fois, 400 florins.

3° Au baron de Pettekum, 900 florins.

4° A divers émissaires, pour être averti des démarches de M. de Riperda, 400 florins.

5° Aux deux déchiffreurs, Reidsmann et Swal, pour les six premiers mois de leurs pensions convenu par an, à 800 florins, 400 flor.

6° Aux mêmes déchiffreurs, pour des chiffres des ministres impériaux dans les cours étrangères qu'ils ont livrés, et pour gagner d'autres gens, 300 florins.

7° Au secrétaire de la chancellerie de guerre, pour être averti des mouvemens de troupes ou de leur nombre, 300 florins.

8° Au secrétaire de M. le marquis de Perlas, donné une tabatière d'or, 250 florins.

9° Loué une petite maison hors de la ville, pour conférer avec les déchiffreurs, émissaires et autres, 200 florins.

10° Divers présens à l'impératrice régnante et à ses favorites, 600 florins.

11° Aux portiers de l'empereur, pour être informé des audiences secrètes, par an, 150 florins.

lation, qui prouve que l'ambassadeur, avec de l'esprit, manquait de raison; qu'il prenait de petits faits douteux pour de grandes affaires, et qu'il confondait l'intrigue avec la politique.

Toutefois, nous ne prétendons pas soutenir que dans aucun cas la corruption ne puisse être employée sans blâme; mais si ce blâme ne peut atteindre le corrupteur, surtout quand il a réussi, le malheureux qui s'est laissé corrompre, se rappellera sans cesse cette terrible vérité, qu'on profite de la trahison et qu'on méprise le traître, et que s'il échappe à la vindicte publique, il n'échappe ni à l'opinion ni aux coups de sa conscience, quelque dépravée qu'elle puisse être.

Au reste, on a établi en thèse générale que l'on peut recourir à la voie de la corruption dans les suppositions suivantes. Par exemple, une puissance est justement suspecte, on a des indices de ses mauvaises intentions; elle est malfaisante, remuante; son ambition n'a d'autres bornes que celles de ses moyens; elle inspire par conséquent une crainte continuelle; il n'est pas douteux que l'on puisse faire mouvoir tous les ressorts pour découvrir et faire échouer ses pernicieux projets; et, en y réussissant, on sert l'humanité, puisqu'ainsi l'on prévient la guerre. D'un autre côté, nous convenons sans peine qu'il peut

être utile, pour empêcher une guerre civile, de séduire, de gagner des mécontens, des rebelles. De même on séduira le commandant d'une place forte, afin d'éviter les embarras, les longueurs, et surtout afin de ne pas faire couler le sang.

Nous croyons qu'il ne sera pas sans intérêt d'éclairer cette question par l'opinion personnelle de Louis XIV. Voici comment il s'exprime dans ses Mémoires, à l'égard de la corruption. « Je fis fournir aussi, dans le commencement de cette campagne une somme considérable au roi de Pologne, pour lui donner moyen de soutenir la guerre contre ses sujets révoltés; et je fis payer des pensions à plusieurs des plus puissans de la noblesse du pays, pour faciliter l'exécution des projets que j'avais faits sur ce royaume. J'avais donné ordre à mon ambassadeur de distribuer de l'argent aux principaux députés des Provinces-Unies, et même dans les villes particulières, pour me rendre maître des délibérations et du choix de leurs magistrats; croyant avoir intérêt d'en user ainsi, pour éloigner de toutes les charges publiques ceux de la faction du prince d'Orange, que je connaissais pleinement dévoués aux volontés du roi d'Angleterre.

« J'envoyai un présent à la reine de Suède, et sachant que le grand-chancelier avait le principal

crédit en cet État, je pensai qu'il était bon d'acquérir son suffrage par ma libéralité. Je fis faire aussi de semblables présens à la reine de *** et à l'électrice de ***, ne doutant point que ces princesses ne s'estimassent honorées du soin que je prenais de rechercher leur amitié, et que par cette considération elles n'entrassent plus volontiers dans mes intérêts. Mais depuis, pour engager plus fortement cette électrice, je lui fis donner un fil de perles d'une grande valeur, et n'oubliai pas de faire tenter, par mon Envoyé, les mêmes voies pour acquérir aussi les suffrages du prince **** et du comte de ****, qui avaient la principale part au conseil de cette cour; ce qui fut fait de telle sorte que moyennant vingt-deux mille écus partagés entre eux, ils me servirent depuis avec tout le succès que je pouvais en espérer.

« Toutes ces dépenses particulières composaient ensemble un capital fort considérable, principalement dans une saison où les nouvelles troupes que j'avais levées, les vaisseaux que j'avais équipés, les places que j'avais munies, et les sommes nécessairement déboursées dans les autres négociations dont je vous ai parlé auparavant, pouvaient me donner un peu plus de retenue. »

Mais s'il est utile aux princes de savoir ména-

ger leurs deniers, lorsque l'état paisible de leurs affaires leur en laisse la liberté, il n'est pas moins important qu'ils sachent les dépenser, lorsqu'il est à propos, pour l'avantage de leur couronne.

Les rois, que le ciel a fait dépositaires souverains de la fortune publique, font assurément contre leur devoir quand ils dissipent la substance de leurs sujets en des dépenses superflues; mais ils font peut-être encore un plus grand mal quand ils refusent de fournir à ce qui servirait à la défense de leurs peuples.

Il arrive souvent que des sommes médiocres, dépensées avec jugement, épargnent aux États des pertes incomparablement plus grandes. Faute d'un suffrage que l'on pourrait acquérir à bon marché, l'on s'attire imprudemment sur les bras des nations tout entières. Un voisin, qu'avec peu de dépense nous aurions pu faire notre ami, nous coûte quelquefois bien cher quand il devient notre ennemi. La moindre armée qui peut entrer sur nos terres, nous enlève en un jour plus qu'il n'eût été besoin pour entretenir dix ans d'intelligence; et les imprudens ménagers, qui ne comprennent pas ces maximes, trouvent enfin tôt ou tard la punition de leur avare procédé dans leurs provinces désolées, dans la cessation de leurs revenus, dans l'épuisement de leurs trésors, dans

l'abandonnement de leurs alliés, dans le mépris et l'aversion de leurs peuples.

Au reste, on va voir par la citation suivante comment Louis XIV mettait son système en pratique.

On a dit en plusieurs ouvrages, que Malborough était fort avide d'argent. Il ne paraît pourtant pas que ce penchant fût chez lui dominant, puisqu'il se refusa à trahir la cause des Alliés, malgré les offres immenses que lui fit faire Louis XIV pour le gagner ; ce qui résulte de la dépêche du roi au marquis de Torci, en date du 14 de mai 1709.

« Je ne doute pas, dit ce monarque, que vous ne profitiez des occasions que vous aurez de voir le duc de Marlborough, pour lui faire connaître que j'ai été informé des démarches qu'il a faites, pour empêcher les progrès des conférences pour la paix, et même pour les faire rompre ; que j'en ai été d'autant plus surpris, que j'avais lieu de croire, après les assurances qu'il en avait données, qu'il voulait y contribuer, et que je serais bien aise qu'il s'attirât, par sa conduite, la récompense que je lui ai fait promettre ; et, pour nous mettre en état de vous en expliquer plus clairement avec lui, je veux bien que vous lui donniez une parole précise que je lui

ferai remettre deux millions de livres, s'il peut contribuer, par ses offres, à me faire obtenir l'une des conditions suivantes :

« La réserve de Naples et de Sicile pour le roi mon petit-fils, ou enfin la réserve de Naples seule à toute extrémité. Je lui ferais la même gratification pour Dunkerque conservé sous mon obéissance, avec son port, et ses fortifications, sans la réserve de Naples et de Sicile. Même gratification pour la simple conservation de Strasbourg ; le fort de Kelh excepté, que je rendrai à l'Empire dans l'état où il était lorsque j'en ai fait la conquête, ou enfin dans celui où il s'est trouvé lorsqu'il a été remis sous mon obéissance; et aussi sans réserver ni Naples ni la Sicile. Mais de tous ces différens partis, la réserve de Naples est celle que je préférerais.

« Je consentirais à porter cette gratification à trois millions, s'il contribuait à la réserve de Naples, et à me faire conserver Dunkerque aussi fortifié et avec son port. Si j'étais obligé de céder sur l'article Dunkerque, je lui donnerai la même somme, en procurant la réserve de Naples et la conservation de Strasbourg, de la manière que je viens de l'expliquer, et Landau fortifié, en remettant Brisach ; ou bien encore, s'il me procurait la conservation de Strasbourg et de Dun-

kerque, l'un et l'autre dans l'état où ils se trouvent. En dernier lieu, je veux bien que vous offriez au duc de Marlborough jusqu'à quatre millions, s'il facilitait les moyens d'obtenir Naples et la Sicile pour le roi, mon petit-fils, et de conserver Dunkerque fortifié, et son port, et Strasbourg, et Landau, de la manière qu'il est expliqué; et encore la même chose, quand la Sicile serait exceptée de cet article, etc. »

Cette dépêche, qui n'est pas ambiguë dans l'expression, et où la corruption est si singulièrement graduée, l'on pourrait dire même, énoncée avec si peu de délicatesse, indique par combien de séductions, Louis XIV tentait le duc de Marlborough; séductions qui furent vaines, puisque celui-ci, de l'aveu de Torci, ne se montra point favorable à la paix.

— Quant au *mensonge*, il est des circonstances où non-seulement il est permis, mais encore où la nécessité en impose l'obligation. Personne assurément ne saurait refuser au cardinal d'Ossat le plus noble caractère, et l'on sait d'ailleurs tout le prix qu'il mettait à l'opinion qu'on avait de sa sincérité et de sa bonne foi; cependant, il se vit forcé, malgré sa répugnance, de prévenir les ruses et les surprises d'une Cour avec laquelle il négociait, en se servant des mêmes armes qu'elle; et l'on voit

dans sa lettre 12 au roi Henri IV, comment il se justifie d'un mensonge nécessaire. Au reste, quand nous disons le mensonge permis, voici dans quel sens : Un négociateur doit dissimuler tout ce qui pourrait trahir son secret, et il n'y a point là à pactiser, parce qu'on ne pactise point avec un dépôt : il faut que les indiscrets sachent qu'il n'y a rien à gagner avec lui. Mais le mensonge sur des faits indifférens est une absurdité, un vice qui dégrade un négociateur, et le rend méprisable. Il en est de même de la dissimulation, lorsqu'elle est inutile ; quant à l'air mystérieux avec lequel on prétend se donner de l'importance, c'est une puérilité.

Objets des négociations. — Outre les rapports réguliers que l'Envoyé fait à son gouvernement, sa mission a pour but, et c'est même sa destination originaire, de traiter avec le gouvernement près duquel il est accrédité. Ces négociations peuvent concerner ou les affaires d'État, ou les affaires privées de ses compatriotes.

§ I. — C'est assurément une des plus honorables et des plus utiles attributions du ministre, que le soin de défendre et de favoriser les intérêts de ses concitoyens dans le pays où il réside. A cet égard, s'il a reçu des instructions particulières, il doit s'y conformer exactement ; cependant, même sans

ordre exprès pour ces sortes d'affaires, il entre dans l'objet de sa mission de seconder, en toutes choses, ceux de ses compatriotes qui s'adressent à lui ; de leur donner des conseils, de les guider d'après la connaissance qu'il a des localités ; de recommander enfin leur cause, soit aux autorités, soit au souverain même ; car tous ceux de ses concitoyens qui se trouvent dans le pays où il réside, sont confiés à sa protection spéciale. Néanmoins, il n'est point tenu d'intervenir dans leurs affaires particulières, ni de traiter pour eux en justice. Toute démarche officielle exige de sa part la plus extrême circonspection, pour ne compromettre ni la dignité de son souverain, ni exciter le mécontentement de celui qui le reçoit. Il s'abstiendra donc d'entraver, en faveur des siens, le cours de la justice, de chercher à faire fléchir le droit, ou de prendre sous son égide un coupable avéré ; mais il lui est permis d'interposer ses bons offices, pour accélérer la marche des tribunaux ; il peut embrasser la défense de ses compatriotes injustement accusés, soit en rendant témoignage de leur probité et de leur bonne conduite, soit en alléguant des circonstances atténuantes ; en s'adressant toutefois, non aux juges, mais au gouvernement. Il est autorisé à demander, si l'équité le permet, qu'on favorise ses concitoyens dans les différens rapports qu'ils

5.

entretiennent dans le pays. Les circonstances ou les ordres exprès de son maître, décident s'il doit intervenir dans ces sortes d'affaires par des démarches officielles, ou par des recommandations particulières ; il serait souvent dangereux qu'il accordât sa protection à des étrangers, et il serait tout-à-fait déplacé qu'il intervînt en faveur des sujets du gouvernement près duquel il est délégué.

On peut donc établir, avec M. Pinheiro Ferreira, que les fonctions des ministres, à l'égard des personnes de leur nation, sont comprises sous les deux chefs de *reconnaissance* et *défense*.

— L'acte de reconnaissance a lieu toutes les fois que le ministre atteste l'identité et la qualité, ou seulement l'identité de l'individu, ou qu'il *légalise* des documens émanés des autorités de son pays, et qui ont besoin de cette formalité pour être produits en justice.

Les cas où le ministre est appelé à attester l'identité des personnes, sont ceux où il s'agit d'accorder des *passe-ports, de présenter à la cour*, ou de constater cette identité par-devant les autorités qui seraient en droit de l'exiger, d'après les lois du pays.

Nous avons vu que le passe-port est une condition imposée par la plupart des gouvernemens à

l'admission de l'étranger dans le pays, ou même à son passage pour se rendre, soit dans sa patrie, soit dans un autre pays. Ce que nous devons ajouter ici, c'est qu'il est d'usage que le ministre lui-même délivre des passe-ports à ceux de ses compatriotes qui se trouveraient dans le pays où il réside. Ces expéditions servent non-seulement à constater la nationalité du porteur, mais encore à certifier qu'il n'est point un homme sans aveu.

Sous ce dernier point de vue, le sujet étranger peut encore invoquer l'assistance de son ministre, pour qu'il garantisse auprès des autorités du pays, par l'entremise du département des affaires étrangères, l'identité de sa personne, avec toutes les circonstances dont il pourra faire preuve par-devant lui.

Pour ce qui concerne la légalisation des documens, il est certain que l'Envoyé ne peut pas connaître la signature de toutes les autorités de son pays; mais il est d'usage que les personnes qui veulent produire ces documens en pays étranger, les fassent légaliser au département des affaires étrangères de leur pays; et, dès lors, l'Envoyé, connaissant la signature du ministre d'État qui a signé cette légalisation, est à même d'en attester à son tour l'authenticité.

Quant aux *présentations à la cour*, les ministres ne doivent, en principe, présenter aux cours près desquelles ils sont accrédités que les personnes qui sont munies d'un ordre exprès de leur gouvernement.

— La défense des droits civils de ses concitoyens, auxquels les autorités du pays auraient porté atteinte, et pour l'appui desquels il faudrait avoir recours à l'autorité supérieure, constitue la deuxième espèce de service imposée au diplomate par ses fonctions. Lorsqu'en pareil cas, le citoyen lésé réclame l'intervention de son ministre, celui-ci ne saurait la lui refuser. Instruit des circonstances du fait, et convaincu du bon droit de son compatriote, il doit s'appliquer de tout son zèle à lui faire rendre justice.

Mais il faut observer que ce n'est qu'au cas où il y aurait déni de justice ou lésion évidente de la part des autorités subalternes, que l'Envoyé doit intervenir, par le département des affaires étrangères, en faveur de celui qui l'en requiert. Autrement, il se rendrait coupable envers les lois du pays, en intervertissant l'ordre de la justice.

§ II.—Les transactions qui concernent les affaires d'État peuvent exiger, ou de simples communications ou des négociations proprement dites, soit pour obvier aux plaintes que les gouvernemens

élèvent l'un contre l'autre, ou contre des fonctionnaires et des sujets étrangers, soit pour des propositions tendant à régler des relations présentes ou futures.

L'Envoyé peut conduire ces négociations immédiatement avec le souverain, ou ce qui est le plus généralement usité, et même indispensable dans les affaires compliquées, avec les ministres ou les personnes spécialement déléguées à cet effet. Il est peut-être plus convenable que le souverain ne négocie pas directement avec les ministres étrangers. La parole qui lui échappe est celle du souverain; mais sur le rapport de son plénipotentiaire, il peut méditer à loisir sa réponse, et révoquer même les promesses trop précipitées de ce dernier; enfin, au moyen d'un intermédiaire, il est plus facile de laisser un Envoyé dans le doute sur ce qui doit lui rester caché.

— Lorsqu'il s'agit d'affaires importantes, la règle est de négocier par *écrit*, afin d'éviter toute méprise, et pour donner et obtenir des explications précises. Toutefois, une *conférence* hâte souvent le progrès des négociations, en écartant une foule de petits scrupules et d'hésitations, et en facilitant ainsi les discussions écrites. C'est par cette raison qu'on réunit ordinairement les deux manières. Dans ces réunions, les négociateurs eux-

mêmes, ou leurs secrétaires, dressent fréquemment *un protocole;* on exige même quelquefois d'un Envoyé de communiquer par écrit les objets qui doivent être discutés, ou de remettre aussi par écrit le contenu de ses déclarations après la conférence. Ces pièces, si les articles qu'elles renferment ont un caractère officiel et sont destinés à devenir obligatoires, doivent être signées, tandis que cette formalité n'est pas nécessaire pour les notes qui sont considérées comme de simples communications verbales ou des annexes préparatoires. Cette différence suffit pour expliquer ce que signifie le refus de signer une déclaration écrite, et dans quel cas on doit s'y refuser.

On peut donner ici pour règle générale, qu'un ministre doit être réservé dans ses communications par écrit, de crainte de se compromettre et de se faire désavouer; pour prévenir ce double inconvénient, il est de sa prudence de ne s'exprimer par écrit qu'autant qu'il en a l'ordre exprès. Tout ce qu'il peut se permettre, lorsqu'il est bien sûr et bien pénétré des intentions et des vues de son cabinet, et lorsque les choses à communiquer exigent de la précision, c'est de donner une *note* non signée, avec le titre de note *verbale*, *confidentielle* ou *ad statum legendi; aperçu de conversation.* Il peut aussi donner lec-

ture de ses dépêches, et même, selon la nature des choses, en laisser prendre copie. Au reste, ce sont les circonstances qui doivent, dans tous les cas, diriger le négociateur; mais il doit mettre d'autant plus de prudence, qu'un seul mot peut avoir de grandes conséquences. Des cours, intimement liées, peuvent souvent avoir des confidences à se faire; l'intimité peut s'affaiblir et même cesser; enfin les opinions viennent à changer, et alors les communications, faites par écrit, deviennent dangereuses par l'abus qu'on peut en faire.

Mais c'est surtout lorsque les négociations par écrit sont officielles, qu'elles exigent encore plus de précautions. Le négociateur, dans ce cas, doit toujours être en défiance, et supposer qu'on veut le surprendre. C'est dans cet esprit qu'il doit méditer tout ce qu'on lui remet par écrit, et tout ce qu'il répond; car la moindre équivoque, la moindre obscurité, peuvent être d'un grand préjudice aux intérêts qui lui sont confiés. Nous avons, à cet égard, un exemple mémorable dans les négociations qui ont précédé la paix de 1763 entre la France et l'Angleterre. Les deux cours étaient, dès 1760, occupées d'un armistice, ayant pour but le *statu quo;* on convint des termes d'une déclaration commune, et le ministère fran-

çais considérait la chose comme effectuée ; mais M. Pitt, depuis lord Chatam, fit inopinément attaquer l'île de Belle-Isle, et elle fut conquise. Grandes plaintes, et plaintes bien fondées de la part de la France, de cette violation des articles convenus, et rupture des négociations. M. Pitt, pour se justifier, allégua les termes mêmes de la déclaration, qui, en effet, étaient équivoques, et semblaient en quelque sorte autoriser ce que la France appelait un manque de foi. Le ministre anglais avait surtout pour lui le succès des armes, et ce moyen était sans réplique ; aussi le cabinet de Versailles n'eut-il d'autre ressource que de publier une espèce de manifeste sous le titre de parallèle de la France et de la Grande-Bretagne ; mais cela n'empêcha point qu'il ne fallut renouer les négociations, et racheter Belle-Isle au prix de la Grenade.

— Quant aux observations à faire sur la mesure qu'un ministre doit mettre dans ses communications verbales, on peut les borner aux suivantes : Un ministre a nécessairement reçu une éducation qui lui a enseigné l'usage du monde, c'est-à-dire, l'art de se rendre agréable en évitant la morgue et un ton de hauteur; en ne cherchant pas à se prévaloir de son esprit, de ses talens, de ses connaissances ; en dissimulant souvent, pour en

tirer avantage, les choses erronées, dangereuses ou absurdes qu'on peut lui dire; en se rappelant sans cesse que s'il parle au nom de son souverain, son interlocuteur est dans la même position; que, par conséquent, ils se doivent des égards réciproques; enfin en évitant scrupuleusement les importunités qui, en général, donnent de l'humeur ou du moins de l'ennui, et ralentissent souvent plus qu'elles n'avancent la marche des affaires.

— Nous avons déjà observé qu'un des premiers devoirs de l'Envoyé est de suivre exactement la marche qui lui a été tracée dans les instructions générales ou dans les dépêches qu'il a successivement reçues, et qui sont autant d'instructions particulières. L'honneur et la fidélité font une loi à l'Envoyé de traiter chaque affaire conformément aux ordres qui lui ont été donnés, et dans l'intention et les vues politiques de son souverain; de ne pas substituer légèrement ce qui dans son opinion lui paraîtrait plus convenable, et de ne pas interpréter même un terme ambigu, d'après ses propres idées, mais selon les véritables intentions de son maître. Cependant une connaissance plus approfondie des localités, des circonstances que son souverain ignorait, ou des événemens qu'il ne pouvait prévoir, laissent sous sa responsabilité, d'après sa convic-

tion et sa prudence, une certaine latitude à cet égard.

Il serait difficile sans doute de déterminer dans quelles circonstances un ministre peut prendre sur lui de s'écarter de ses ordres, d'en suspendre l'exécution, de représenter les inconvéniens qu'il y trouve, ou d'agir sans en avoir reçu ; en effet, il est impossible d'engager son prince à son insu, ou de faire des démarches qui pourraient compromettre ses intérêts ou sa dignité. Pour oser le faire, il faudrait connaître tellement son caractère, les projets de son conseil, l'ensemble de son système politique, ses rapports avec les autres puissances ; en un mot, sa position et son intérêt ; que l'on n'ait pas à craindre de se tromper, de lui nuire, et d'être désavoué en agissant comme on supposerait qu'il l'eût fait lui-même. Sans toutes ces certitudes, dont la réunion n'est pas présumable, il est de la prudence de l'Envoyé de ne rien hasarder, et de déclarer franchement qu'il est sans ordre. Mais on ne saurait dissimuler les inconvéniens qui peuvent résulter de là, surtout lorsque de grandes distances ne permettent pas l'échange rapide des communications.

Il existe un grand nombre d'exemples de négociateurs qui se sont écartés des instructions qu'ils avaient reçues ; les uns, comme Martigny, évêque

d'Elne, chargé de négocier avec Edouard V, roi d'Angleterre, furent désavoués et tombèrent dans la disgrâce. Les autres, comme Wolsey, envoyé par Henri VIII dans les Pays-Bas pour négocier avec Maximilien, reçurent des récompenses éclatantes. Mais nous devons rapporter ici, dans ses détails, un des exemples les plus remarquables peut-être par les conséquences importantes qui le suivirent.

Lors des négociations pour la paix d'Amérique, entre la France, l'Espagne et l'Angleterre, le roi catholique avait exigé comme condition *sine quâ non*, la restitution de Gibraltar contre un équivalant, et il laissa à la France le soin de la négociation et de l'équivalant, en lui offrant, pour dédommagement, la partie espagnole de Saint-Domingue : cette proposition fut agréée éventuellement, et on négocia en conséquence à Londres la cession de Gibraltar. Le ministère britannique accéda au principe; et il ne s'agissait plus que de déterminer l'équivalant : la France en proposa deux, en laissant l'alternative au ministère anglais; mais on craignit tout à coup, en France, que les équivalants proposés ne produisissent un mauvais effet, et n'excitassent des murmures. Le ministère anglais, de son côté, craignit également le mécontentement de la na-

tion, par rapport à la cession d'une place à laquelle, malgré son peu d'importance, l'opinion nationale attachait un grand prix. Ainsi, en Angleterre comme en France, on désirait avec un vif intérêt de revenir sur ses pas; mais on voyait un obstacle invincible : c'était la volonté péremptoire du roi catholique. Confident de ce double embarras, et voyant l'espoir de la paix au moment de s'évanouir, le négociateur français à Londres prit sur lui de saisir une occasion favorable, pour offrir au ministère anglais son entremise à Versailles, malgré les sentimens bien connus de Charles III, et le caractère inflexible de ce monarque; mais ne voulant point se mettre en avant, les mains vides, on l'autorisa à proposer les deux Florides pour prix du désistement. En transmettant cette proposition à Madrid, on prévoyait un refus, ou au moins des délais très préjudiciables. On communiqua donc les deux propositions au comte d'Aranda; et cet ambassadeur, malgré les intructions les plus impératives et les plus absolues, prit sur lui de déclarer, au nom de son roi, qu'il renonçait à Gibraltar, et acceptait les Florides.

Il avait été invité à se rendre chez M. de Vergennes pour recevoir la communication de l'*ultimatum* de l'Angleterre. Après avoir réfléchi pen-

dant une demi-heure, les coudes appuyés sur la cheminée, il rompit le silence, en disant : *Il est des momens où il faut savoir offrir sa tête à sa patrie. J'accepte les deux Florides à la place de Gibraltar, quoique ce soit contraire à mes instructions, et je signe la paix.*

Cette déclaration leva tous les obstacles, et la paix fut conclue, malgré le mécontentement bien prononcé de la cour de Madrid. M. d'Aranda avait prévu ce mécontentement, et même sa disgrâce; mais ces réflexions ne l'arrêtèrent point; il ne voyait que l'alternative de la guerre et de la paix pour un simple objet de convenance; il voyait également la chute de deux ministères désirant franchement, au mépris de basses intrigues pour la prolonger, la fin d'une guerre ruineuse, et désormais sans but par la reconnaissance de l'indépendance des États-Unis. L'histoire fournit peu d'exemples d'un tel caractère et d'un tel dévouement; et elle doit placer le comte d'Aranda parmi les hommes qui se sont illustrés dans la carrière politique.

— Il est une partie extrêmement délicate pour un ambassadeur : c'est le maintien de sa dignité et de celle de son souverain. Il ne doit rien souffrir qui puisse même paraître la blesser, sans exiger satisfaction immédiate : l'exemple que nous cite-

rons, tout à l'heure, du marquis de Villars, dans son ambassade de Vienne, peut servir de mesure à cet égard. Mais il y a des hommes vétilleux qui exigent plus qu'on ne leur doit, et qui s'offensent de la plus légère inexactitude. Un ministre de ce caractère ne convient, ni pour les affaires, ni pour la représentation; sa conduite indique un petit esprit, plus propre à donner du ridicule qu'à inspirer la considération et la confiance; le parti le plus sage est donc de le rappeler. Quant à la dignité du souverain, l'Envoyé la soutient en soutenant la sienne propre; elles sont inséparables; mais il doit bien se pénétrer de cette vérité, que les prétentions orgueilleuses ne sont point de la dignité.

—En 1699, après la signature du premier traité de partage de la succession d'Espagne, des négociations s'ouvrirent à Vienne sur ce traité que l'on envisageait plutôt comme un projet que comme un acte définitif. L'ambassadeur de France à Vienne était le marquis de Villars; mais au moment même où les premières ouvertures venaient de lui être faites, il s'éleva entre lui et le prince de Liechtenstein, une querelle d'étiquette, qui suspendit pour quelque temps, toute relation entre la France et l'empereur; en voici le sujet:

Le marquis de Villars n'avait pas encore eu

d'audience de l'archiduc à cause de quelques difficultés sur le cérémonial; cependant, il n'avait pas laissé de se rendre au palais, et d'aller, comme tous les autres membres du corps diplomatique, à une fête qui se donnait dans les appartemens de l'archiduc Charles.

Le prince de Liechtenstein, gouverneur de l'archiduc Charles, alla au-devant du marquis de Villars avec précipitation, et lui dit d'un ton fort animé, que n'ayant point encore eu d'audience de l'archiduc, il ne devait pas assister à une fête qui se donnait dans son appartement.

Il est à propos d'observer que le marquis de Villars n'était pas le seul des ministres étrangers qui n'eût pas eu d'audience de ce prince, et que, quoique l'Envoyé de Hollande avec qui il était pour lors, se trouvât dans le même cas, on ne lui dit rien.

L'ambassadeur de France, sans s'émouvoir, répondit: « qu'il croyait être, non chez l'archiduc, mais chez l'empereur; que c'était là tout ce qu'il avait à dire dans un lieu si respectable: néanmoins, poursuivit-il, comme il faut se montrer le plus sage, je me retire chez moi, où j'espère que vous viendrez bientôt me parler différemment de ce que vous venez de faire. » Sur cela, il sortit de la salle, et l'Envoyé de Hollande demeura. Le

lendemain, le marquis de Villars alla parler au comte de Kinski de l'insulte qu'il avait reçue, le priant d'en informer l'empereur, de la justice duquel il attendait des satisfactions convenables. Cependant, il avait dépêché un courrier en France, pour informer le roi de ce qui s'était passé. L'empereur désapprouva la conduite du prince de Liechtenstein, et ordonna des satisfactions; mais comme on ne les trouvait pas suffisantes, elles furent rejetées. Le roi enjoignit au marquis de Villars de ne faire aucune plainte à l'empereur, mais d'en parler une seconde fois au comte de Kinski, et de lui dire qu'il avait ordre de ne pas solliciter de réparation, le roi ne doutant pas que l'insulte ayant été faite en présence de l'empereur, la réparation ne suivît de près.

L'empereur, qui voulait bien accorder quelque satisfaction, arrêta que le prince de Liechtenstein se rendrait dans l'appartement de la princesse sa sœur, où le marquis de Villars se trouverait comme par hasard, et qu'à l'occasion de cette visite, il lui ferait des excuses de ce qui s'était passé. Cette voie de conciliation fut rejetée, l'ambassadeur persistant à exiger des excuses chez lui, et déclarant qu'il ne pouvait donner que quinze jours pour s'y résoudre, passé lequel temps, il avait ordre de se retirer et de retourner en France. La crainte

de ce départ était capable, plus que tout au monde, de décider l'empereur, qui se serait vu ainsi à la merci de l'Angleterre et de la Hollande, sans qu'il lui restât aucune voie pour traiter avec la France, supposé que ces deux puissances n'eussent pas agi de bonne foi avec lui, ce qu'il craignait fortement, malgré la protestation du roi Guillaume. Cependant il ne pouvait pas s'y résoudre, et il recula jusqu'au dernier instant. Le quinzième jour était près d'expirer, une partie des domestiques du marquis de Villars était déjà hors de Vienne, il allait lui-même monter en voiture pour se retirer, lorsqu'on vint lui dire que le prince de Liechtenstein arrivait; il vint en effet, et s'adressant à l'ambassadeur, en présence de celui de Savoie et de plusieurs autres seigneurs, il lui dit ces paroles: « Je serais au désespoir, Monsieur, si j'avais manqué au respect dû à S. M. T. C. et aux égards que mérite votre caractère, en ce qui s'est passé entre nous, chez S. A. I. monseigneur l'archiduc, puisque j'ai toujours et j'aurai toute ma vie une profonde vénération pour S. M. T. C., et j'espère que vous voudrez me rendre auprès d'elle la justice que méritent ces véritables sentimens. » L'ambassadeur lui répondit: « Je ne manquerai pas, Monsieur, de rendre un compte fidèle à S. M. des sentimens pleins de respect et de vénération

que vous me marquez avoir pour elle. Je ne doute pas qu'elle ne reçoive avec plaisir les témoignages que vous m'en donnez. » Cette affaire étant ainsi terminée, les négociations au sujet de la succession d'Espagne se renouèrent.

—Les convenances et les règles du droit prescrivent au ministre d'observer scrupuleusement tout ce qui peut servir à maintenir la bonne intelligence entre les gouvernemens respectifs. Il ne doit donc négliger aucun des égards que l'usage a consacrés, lors même qu'une circonstance aurait occasionné un refroidissement dans leurs relations. C'est par ce motif que les ministres étrangers ne manquent jamais de témoigner, par des démarches ostensibles, la part qu'ils prennent aux événemens heureux ou funestes qui concernent la famille du souverain près duquel ils sont accrédités. Ils paraissent aux jours de Cour; ils s'informent avec empressement, en cas de maladie, de l'état de la santé du souverain ou des princes et princesses de sa famille; et, de même, ils manifestent, par des fêtes, l'intérêt qu'ils prennent à tout ce qui leur arrive d'agréable.

Cependant, on ne peut prétendre à ces actes de courtoisie comme un droit.

Ainsi, le duc de Mortemart, ambassadeur de France à Saint-Pétersbourg, invité en 1829 à

assister à un *Te Deum*, célébré en l'honneur de l'armée russe, victorieuse des troupes ottomanes, ayant appris que cette solennité devait avoir lieu dans le temple où les drapeaux français, suspendus à la voûte, figurent comme trophées, pouvait s'abstenir de paraître à cette cérémonie; et cette conduite, toute nationale, devait être également louée par sa cour et par l'Empereur.

Aussi que faut-il penser de la conduite de la cour de Lisbonne en 1760, envers le cardinal Acciajuoli, légat du pape? Lors des fêtes qui eurent lieu dans cette ville, pour la célébration du mariage de la reine Marie avec don Pèdre, son oncle, ce prélat n'ayant pas illuminé son hôtel, ainsi que l'avaient fait tous les ministres étrangers, d'après l'invitation qu'ils avaient reçue, il lui fut enjoint de quitter la capitale en trois heures et le royaume en quatre jours.

Secret de la poste. — Nous avons dit que dans tous les États de l'Europe on respectait le *secret de la poste;* c'est surtout à l'égard de la correspondance d'un Envoyé avec son gouvernement, que cette règle doit être scrupuleusement observée. On regarde donc l'ouverture des lettres, en temps de paix, de quelque manière qu'elle s'exécute, comme une violation du droit des gens; mais la plus odieuse et la plus honteuse

contravention à la foi publique, c'est qu'un gouvernement souffre lui-même un tel abus de confiance dans ses bureaux de poste, qui ont reçu les lettres avec la taxe, sous le sceau du secret. Et pour juger jusqu'à quel point une telle aberration a été portée, il faut lire, à la fin de cet article, le récit de l'expédition secrète du comte de Brühl, qui date d'une époque où ne régnait pas cette politique morale, pour laquelle aujourd'hui toutes les cours rivalisent de noblesse et de loyauté.

La raison d'État est un faible prétexte pour motiver, de la part d'un ministère, l'infraction de ce qui doit être sacré parmi les nations civilisées. Parce que l'on use de ce moyen, il n'en résulte pas un droit; c'est, au reste, une vérité que l'on ne conteste pas, puisque l'on désavoue toujours cette action, et que l'on a inventé l'art de rétablir *imperceptiblement* les cachets brisés.

C'est par le moyen de ces ingénieux procédés, qu'un ambassadeur, recevant par la poste des dépêches de sa cour, cachetées du sceau du cabinet et renfermées sous un second couvert, qui, à son tour, portait l'empreinte du cachet de l'office des postes de la frontière, trouvait le couvert extérieur muni du sceau du cabinet,

et le couvert intérieur, au contraire, avec le cachet de l'office des postes... Les habiles *du cabinet noir* avaient pris l'un avant l'autre !

— Du temps de la présidence du ministère du fameux comte de Brühl, l'ambassadeur de la cour électorale de Saxe à la cour de... fit observer, un jour, à un ministre de cette cour, que les dépêches qu'il venait de recevoir étaient recachetées d'un sceau imité, auquel manquait un certain signe que portait le sceau véritable de son gouvernement.

« Il est vrai, répliqua le ministre, vous avez à Dresde de meilleurs graveurs que nous n'en avons ici. »

— L'ambassadeur français à Londres se plaignit, auprès du duc de Newcastle, d'avoir reçu, par la poste, des dépêches de sa cour, cachetées avec le sceau de la Grande-Bretagne.

« Par une méprise dans la chancellerie, répondit le duc, en souriant. »

Cependant pourrait-on citer beaucoup d'exemples où cette révoltante iniquité a été réellement utile? Quel est l'homme assez imprudent pour confier à la poste, des lettres renfermant des projets dangereux ? Ne cherche-t-on pas plutôt à en imposer par ce moyen ? De telles manœuvres, ainsi que l'espionnage des agens de police se-

crète, sont au-dessous de la dignité d'un gouvernement, et n'attestent que le peu de ressources d'une misérable politique. C'est seulement dans le cas où le soupçon d'un crime serait fondé sur de grandes probabilités, qu'un juge pourrait se permettre de solliciter l'usage de ce moyen, pour parvenir à une entière conviction. Un gouvernement serait pareillement autorisé à l'employer, s'il pouvait soupçonner un ministre étranger de méditer des hostilités contre le pays, et surtout s'il avait déjà recueilli, pour se justifier dans la suite, des preuves que cet Envoyé ourdissait des trames coupables.

Expédition secrète du premier ministre, comte de Brühl.

(Traduit de la Cryptographie de M. le Conseiller-d'État Klüber.)

« Jusqu'au commencement de la révolution française, on ne trouvera pas facilement une disposition aussi bien organisée pour le soi-disant secret de l'office des postes, que celle dont le premier ministre, comte de Brühl, qui était investi d'un pouvoir presque illimité, se servait à Varsovie et à Dresde. Sous le gouvernement d'Auguste III, roi de Pologne et électeur de Saxe, M. Siepmann, conseiller à la cour électorale de

Saxe, (mort en 1780, à l'âge de soixante-quinze ans), fut employé par le premier ministre, comme chef de ces opérations secrètes. Dans la suite, négligé et persécuté par ce même ministre, M. Siepmann, qui était également accrédité pendant quelque temps, comme résident de la Saxe électorale à la cour de Prusse, écrivit, dans sa vieillesse, un mémoire historique de sa coopération politique à la cour du roi de Pologne et électeur de Saxe, pièce mémorable de l'histoire du despotisme d'autrefois.

Cette expédition secrète, cette singulière besogne (comme l'auteur du mémoire se plaît à la nommer), commença, d'après le propre récit de M. Siepmann, dans l'année 1736, et fut alternativement continuée, par lui seul, pendant une longue suite d'années (jusqu'en 1750), durant lesquelles, plusieurs milliers de lettres et de dépêches ministérielles ont été manipulées, c'est-à-dire, décachetées, lues, copiées, déchiffrées, et ensuite adroitement recachetées et expédiées pour leur destination. Une quantité considérable de papiers, amassés de cette manière, doivent se trouver encore dans les archives secrètes à Dresde.

Un nombre suffisant de personnes étaient employées à cette mystérieuse opération, et chacune en particulier fut admise (quelquefois à plusieurs

reprises), à prêter le serment de fidélité et de discrétion.

Le roi Auguste III, en personne, s'intéressait à la chose. Lui-même avait concerté avec le directeur-général des postes que toutes les lettres arrivant ou partant, parvenues à l'office des postes, seraient envoyées à l'expédition secrète; et il se faisait faire, de temps à autre, un rapport des plus importans résultats de ces mystérieuses recherches. Le premier ministre, le tout puissant comte de Brühl, capable de tout, était encore ici le ministre dirigeant. C'était à lui que l'on était obligé de faire un rapport journalier et détaillé du contenu de toutes les lettres et dépêches décachetées, si ce contenu pouvait, en quelque manière, lui être intéressant.

Les sous-chefs de l'expédition étaient : d'abord, le conseiller aulique de Siepmann, mentionné ci-dessus; dans la suite, le conseiller privé de guerre, Simonis; et en dernier lieu, le conseiller de guerre Goltze.

Les employés subalternes étaient les suivans : Jonisch, auditeur en chef, employé comme traducteur en chef des lettres écrites en langue polonaise; le baron de Scheel, officier au corps des cadets, habile dessinateur, possédant le don admirable de reproduire avec de la craie ou au crayon,

non-seulement les portraits de ceux qu'il connaissait, mais même des absens, avec une ressemblance frappante, et aussi celui d'imiter d'une manière étonnante toutes les écritures. Cette adresse lui valut le grade de capitaine avec une augmentation d'appointemens. Toutes les manœuvres de cette expédition étaient de véritables chefs-d'œuvre.

Lorsque dans l'année 1747, il s'éloigna du poste ou qu'il en fut éloigné, il y eut bien des lettres que l'on ne put plus décacheter. Il avait disparu comme une ombre ; « circonstance, dit Siepmann, dont il y aurait encore bien des choses à dire. » Le supplice du baiser donné à la Vierge souterraine[1], n'avait, dans ces temps-là, rien d'inoui!

Parmi les subalternes, il y avait aussi un juif, virtuose dans l'art de graver les cachets, comme *Scheel* dans celui d'écrire. Ce juif avait le burin si adroit, qu'il reproduisait sur du cuivre des imitations dans le plus haut degré de perfection. Après avoir été pris à serment, il fut constam-

[1] Genre de supplice. On conduisait la victime à l'extrémité d'un souterrain où se trouvait la statue d'une jeune fille qu'on lui ordonnait d'embrasser, en signe d'absolution. A la base de cette statue était une trappe ; et dès que le malheureux y posait le pied, elle cédait, et il était précipité dans un abîme où des lames tranchantes le mettaient en pièces.

ment occupé à la fabrication de faux cachets. Il en confectionnait, en grande quantité, tant en Pologne qu'à Dresde, et ils pourraient bien se trouver encore au cabinet secret à Dresde, principalement le sceau du cabinet royal de Prusse et les timbres de l'office des postes de Berlin et de Postdam. Enfin, fut encore admis dans le complot le serrurier de la Cour : celui-ci fut chargé de faire des fausses clefs pour la cassette dans laquelle M. de Klinggraf, ambassadeur prussien, tenait renfermé le chiffre de sa légation. Il était tout naturel de s'assurer de même des officiers de l'administration des postes, et le terrible serment de discrétion leur fut imposé. Le roi lui-même avait concerté avec M. de Holzbrink, directeur-général des postes en Pologne, l'envoi à l'expédition secrète de toutes les lettres arrivant ou partant par la poste. Le secrétaire de la chambre aulique des postes fut, à cet effet, lié par le serment, de même le maître de poste à Lublin, où Siepmann, avec l'expédition secrète, demeura pendant quelque temps, dans l'hôtel même des postes.

Relativement aux dépêches envoyées, par la poste de Berlin, à l'ambassadeur prussien à Dresde ou par celui-ci à sa cour, on se servit du sieur Hermann, grand-maître des postes à Dresde, et du maître de poste à Grossenhayn, station sur la route de Berlin,

à quatre lieues de Dresde. Le maître de poste à Grossenhayn était chargé d'ouvrir, chaque fois et toujours, les paquets arrivés par la poste de Berlin, et d'expédier immédiatement, par estafette, les lettres y renfermées pour le ministre prussien à Dresde, au sieur Hermann, grand-maître des postes en cette ville; celui-ci les envoyait aussitôt à l'expédition secrète où elles étaient décachetées, lues, transcrites ou extraites immédiatement, puis après cette opération, renvoyées au grand office à Dresde, afin d'être remises à leur adresse, le même jour et en même temps que les autres lettres arrivées de Berlin. Il arrivait souvent que les paquets pour l'expédition desquels le temps était trop court, demeuraient là jusqu'au plus prochain jour de poste. En pareil cas, on changeait la date des lettres ainsi que celle des réponses du ministre de Prusse, afin que tout s'accordât, parce qu'on était à ce sujet très attentif de part et d'autre. La besogne, déjà très pénible en elle-même, devenait par cela encore bien plus difficile.

Outre cela, on eut encore recours à la corruption et à la séduction des domestiques, et d'autres personnes attachées à la légation. C'est ainsi que furent gagnés le secrétaire Yager, l'écrivain Rothe, et le cuisinier, tous au service du ministre prussien, Hoffmann, à Dresde, auxquels on donnait

des pensions annuelles et d'autres récompenses, pour les déterminer à livrer les rapports, les lettres, et d'autres papiers de leur maître. Dans la suite, et par l'entremise de *Rothe*, mentionné ci-dessus, on gagna aussi le valet de chambre de l'ambassadeur prussien, Klinggraf; ce valet de chambre déroba dans la cassette de son maître, pour laquelle il se fit faire une fausse clef, le chiffre de Berlin. Il reçut pour ce service 300 ducats, avec la promesse d'une bonne place. Ce même serviteur, pendant que son maître était allé à Leipsick, procura à l'expédition secrète le moyen d'examiner et d'extraire les pièces les plus importantes des archives de la légation prussienne, par lequel moyen l'expédition secrète pouvait faire les plus intéressantes découvertes. Bientôt après il partit furtivement pour la Pologne où, sous un autre nom qu'il conserva constamment dans la suite, il entra en fonction de la place promise. L'ambassadeur devint soupçonneux, mais tous ses efforts pour découvrir le valet de chambre suspect furent infructueux, quoiqu'il eût offert une récompense de 1000 ducats.

De cette manière, des milliers de lettres et de dépêches ont été décachetées, lues, extraites, et le chiffre de l'ambassade prussienne dérobé, et les archives de la légation de Berlin fouillées.

Des confidences, communiquées sous le sceau d'une correspondance d'amitié, particulièrement entre des Polonais de distinction, dans la position alors critique de leur patrie, ont été trahies et abusées.

Ce fut cependant de cette manière que l'on découvrit une conspiration contre le roi, dans laquelle on était convenu d'un certain jour où le roi devait être assassiné d'un coup de pistolet, dans sa chaise à prière, à l'église même, pendant le service public.

Siepmann dit que ce travail était entouré de grandes peines et de soucis; qu'il y était souvent occupé sans interruption toute la nuit et une grande partie de la journée; que quelque grand que fût le nombre des lettres, aucune n'en était exempte, pas même les lettres des plus grands seigneurs de la cour, ni celles de ses plus dignes ministres; que celles dont on n'avait pu terminer l'examen avant le départ de la poste, étaient expédiées par estafette, et que souvent l'on avait changé la date de celles qui demeuraient jusqu'au prochain jour de poste.

Au commencement *Siepmann* se servit d'une méthode d'ouvrir les lettres, en très peu de temps, par le moyen d'une masse, sans la moindre lésion, et sans en enlever la cire à cacheter. Ce-

pendant, le nombre des lettres grossissant, il devint nécessaire d'avoir en réserve une partie de cette masse, qui s'était endurcie, et dont on s'était servi pour prendre l'empreinte d'une trentaine de sceaux ou cachets des plus illustres personnages de l'empire, afin de l'employer ultérieurement, et chaque jour de poste en fournissait l'occasion. Malgré cela le procédé de recacheter *chaque fois* par le moyen de cette masse, et la longueur du temps qu'il fallait employer pour prendre l'empreinte des cachets des *autres* lettres, n'eussent jamais permis la réexpédition de celles-ci à heure fixe. Mais ici se présenta tout à coup le graveur judaïque, mentionné ci-dessus, avec le secours de sa grande industrie, lorsqu'enfin, pour compléter l'atelier, l'habileté du baron de Scheel, dans l'imitation des mains étrangères, fut également mise en réquisition, tout s'exécuta plus facilement et plus promptement dans cette mystérieuse manufacture. C'était alors que l'on pouvait sans crainte déchirer les enveloppes ou couverts des lettres, et les remplacer par d'autres; cependant, en refermant les dépêches prussiennes bien des difficultés se présentaient toujours encore, parce qu'il était difficile de donner à ces lettres leur forme primitive; de là put bien provenir que tout à coup, et contre

toute attente, il se trouva que les lettres du roi de Prusse et celles de son ministre étaient écrites en chiffres. On les transcrivit, mais l'on ne sut pas les déchiffrer jusqu'à ce que, par le moyen d'une fausse clef, et les bons offices du valet de chambre mentionné, on eût dérobé le chiffre renfermé dans la cassette de l'ambassadeur.

Mais une imprudence du premier ministre rendit bientôt inutile l'usage que l'on faisait de ce chiffre, et détruisit l'heureuse continuité des intéressantes découvertes diplomatiques qui pouvaient en découler. Un écrit chiffré du roi de Prusse, contenant une instruction de la plus haute importance au sujet de certaines affaires d'État, et dont le contenu était déjà, à huit heures du matin, entre les mains du premier ministre, celui-ci se trouvant le même jour vers midi à la Cour, où il eut l'imprudence de faire contre l'ambassadeur français, et en présence de celui de Prusse, une allusion qui présupposait une entière connaissance du contenu de cet écrit chiffré, l'ambassadeur prussien en conçut des soupçons, et à son retour de la Cour, il déclara à son valet de chambre (le même qui avait donné secrètement le chiffre au premier ministre), qu'il était porté à croire qu'il était entouré de traîtres, car le comte de Brühl venait

de dire quelque chose, en sa présence, qui ne pouvait être connu que de Dieu, de son roi et de lui-même seulement depuis ce matin, etc... Le valet de chambre chercha à rassurer l'ambassadeur sur ses soupçons; cependant il craignit des suites fâcheuses; il découvrit cet accident à l'écrivain *Rothe*, complice de la trahison, et celui-ci, le même soir encore, en fit part au premier ministre. Aussi ce ministre vit, avec le plus grand déplaisir, par un rapport chiffré, par la première poste, que l'ambassadeur fit partir pour Berlin, que celui-ci référait la chose à sa Cour et montrait du soupçon; mais ce mécontentement fut encore bien plus grand, lorsqu'il vit que la réponse du roi de Prusse exprimait le soupçon que montrait son ministre en des termes plus forts encore, et que, pour plus grande sûreté, ce dernier devait recevoir sous peu, par les mains d'un messager extraordinaire, un nouveau chiffre. En effet, ce chiffre arriva; l'ambassadeur le remit sous la garde du secrétaire de légation, Hecht, précaution qui ne laissait plus aucun espoir de jamais s'en emparer de nouveau. Le valet de chambre s'aperçut alors clairement du soupçon de son maître, qui, du reste, fit épier toutes ses démarches. Il cessa donc de communiquer avec le secrétaire *Rothe*, et

s'éloigna furtivement de la manière ci-dessus mentionnée.

L'expédition secrète continua encore pendant quelque temps à ouvrir et à transcrire les dépêches prussiennes, mais le plus souvent sans aucune utilité, n'ayant plus le chiffre, et ne pouvant le découvrir par l'art cryptographique; enfin, la violation du secret des lettres finit; au même temps disparut aussi de la manière mystérieuse, déjà indiquée, le baron Scheel, alors employé dans l'expédition comme artiste écrivain.

Cette manœuvre, jouée à Frédéric, ne pouvait échapper au regard pénétrant du grand roi, quoiqu'il n'en pût élever le factum à une certitude juridique. Il est très possible que le grand roi, par le tour qu'on lui joua, eût la pensée d'user de représailles envers la cour royale de Pologne et électorale de Saxe, car bientôt après (en 1752) eut lieu la fameuse séduction, riche en résultats, d'un nommé *Menzel*, secrétaire privé du cabinet électoral de Saxe. Cet homme livra, depuis 1752 jusqu'au commencement de la guerre de sept ans, presque chaque semaine, à l'ambassadeur prussien à Dresde, les copies des plus importans documens et papiers des archives secrètes du cabinet de Dresde, ainsi que les copies des dépêches que la cour de Dresde

recevait de Vienne et de Saint-Pétersbourg. De cette manière, Frédéric II fut instruit, avec une entière certitude, des plus secrètes intentions de ces cabinets, et particulièrement du plan d'attaque que les cours de Vienne et de Saint-Pétersbourg avaient secrètement combiné contre lui. »

XV. — DE L'ART DE NÉGOCIER.

On a souvent parlé d'un art de négocier, et l'on a prétendu déterminer des principes généraux pour en former un système. Mais vouloir assujettir l'art de négocier à des règles positives, serait aussi absurde que de prétendre enseigner celui de se conduire dans la vie. Un habile négociateur, outre la connaissance des affaires et des intérêts de sa patrie, doit posséder éminemment celle des hommes. Ainsi, un certain tact qui sait tirer parti des faiblesses d'autrui, et calmer par la douceur, la puissance qui s'irrite ; la facilité de pénétrer les vues de ceux avec lesquels on traite, la présence d'esprit qui suggère des idées plausibles, pour combattre toutes les objec-

tions, sont des qualités précieuses pour un ministre; mais elles tiennent à des dispositions naturelles qui peuvent être développées et fortifiées, par le commerce du monde, la pratique des affaires, et non par des préceptes. Au reste, l'essai de Haller, sur *la négociation*, considérée sous le point de vue philosophique et pratique, renferme tous les aperçus que l'on pourrait présenter ici; nous l'avons placé dans l'appendice, et nous engageons nos lecteurs à le méditer.

XVI. — DES ÉCRITS RELATIFS AUX FONCTIONS DIPLOMATIQUES.

—

§ I. Des mémoires. — On désigne sous le nom de *Mémoire*, en diplomatie, un écrit destiné à l'exposition d'une affaire, ou au récit d'un fait, et dans lequel on n'observe ni la forme, ni le cérémonial usités pour les lettres.

L'avantage que ces sortes d'écrits présentent, d'obvier à toutes les difficultés du cérémonial, les rendent très propres aux négociations, et c'est

aussi la forme à laquelle on a le plus fréquemment recours.

Lorsque dans des affaires importantes, on fait expédier du cabinet des mémoires pour être envoyés aux ministres dans les cours étrangères et pour être présentés par eux, ces écrits sont dépourvus de tout cérémonial; mais ils sont accompagnés, soit d'une lettre du souverain lui-même, soit d'une lettre, en forme de mémoire, de l'Envoyé chargé de les présenter.

Les ministres accrédités à une Cour, traitent ordinairement par des mémoires les affaires qui leur sont confiées. Ils adoptent du moins cette marche pour les points essentiels, et renvoient à des conférences verbales l'exposition des détails.

La forme la plus ordinaire de ces écrits, est celle où le ministre parle au souverain à la seconde personne, et de lui à la troisième.

Quoique le corps du mémoire n'ait pas une introduction en forme, après l'inscription, il commence ordinairement par l'énoncé des ordres que le ministre a reçus de sa Cour. Les formes usitées sont très nombreuses et peuvent être très variées: Le soussigné, ambassadeur, Envoyé, etc., de S. M. le roi, etc., ayant reçu ordre, — le soussigné a ordre, — est chargé des ordres les plus précis, — se trouve obligé, — a cru qu'il

était de son devoir de représenter. — S. M. le Roi, etc.; a ordonné au soussigné, — le soussigné ayant rendu compte à sa Cour, etc., etc.

Après cette espèce de début, vient l'exposition du fait, qui doit être en termes simples et convenables à un récit, sans parties superflues et sans complimens.

S'il s'agit de présenter les motifs qui ont déterminé une résolution, il faut les développer sous le point de vue le plus favorable et de la manière la plus propre à justifier la résolution prise. S'il s'agit, au contraire, d'amener le souverain étranger à une résolution prompte et favorable, il faut recourir à tous les moyens de persuasion dont nous avons parlé dans les généralités sur le style, les exposer avec clarté et énergie, et les accompagner de quelques insinuations obligeantes et bien assorties aux motifs qu'on a allégués. Quel que soit l'ordre dans lequel on dispose les différentes parties du mémoire, il faut le faire de manière que ces parties soient bien liées, que les motifs et les moyens de persuasion se trouvent dans le corps même du mémoire, et qu'ils soient fondés sur la nature du fait. Ce serait en vain que l'on débiterait les phrases les plus recherchées, et qu'on ornerait son style avec soin, si les observations que l'on

fait, les idées et les argumens que l'on propose, n'étaient liés entre eux par l'ordre logique, duquel seul naît la persuasion, et qui seul peut rendre les conclusions convaincantes. Au reste, c'est aux lumières et à l'habileté du ministre à distinguer les moyens les plus favorables à son but, et à fixer l'emploi qu'il doit en faire.

Le ministre a-t-il ordre de témoigner le mécontentement de sa Cour, ou de faire à celle auprès de laquelle il réside des communications d'une nature peu agréable, la prudence lui interdit de se laisser emporter à des plaintes offensantes, injurieuses ou exagérées. Sans doute, il ne doit, ni compromettre son maître, ni avilir sa dignité par un langage faible et timide; mais il ne doit pas non plus aigrir les esprits. Il est sage de laisser toujours entrevoir l'espérance d'un rapprochement entre les deux Cours, et le regret avec lequel on s'est vu contraint de recourir à des mesures de rigueur.

Si le contenu du mémoire est de nature à exiger une réponse ou une détermination, le ministre la demande d'une manière pressante, mais respectueuse.

Le cérémonial exige que les expressions soient conformes au rang et à la dignité des deux États, et à celle du ministre. Il déclare, il représente,

prie et demande, quelquefois respectueusement. S'il appuie sur les motifs d'intérêt et sur l'esprit des traités, sur l'honneur, sur la justice, etc., il adoucira ses expressions, en ajoutant : que ces considérations n'ont point échappé aux lumières, à la pénétration, etc.; en un mot, il évitera de mettre l'amour-propre contre lui.

La conclusion se fait ordinairement sans vœux, sans recommandation, et sans aucune des formules obligeantes en usage dans les lettres. Cependant, comme quelques Cours terminent les signatures adressées aux ministres étrangers, par des expressions de bienveillance et de protection, le ministre doit prévenir ces civilités, ou y répondre en termes respectueux, placés dans la conclusion.

Dans les mémoires ordinaires, il n'y a aucune courtoisie; les ministres inscrivent leur nom immédiatement sous le corps du mémoire, en plaçant la date, ou dans la dernière ligne, ou à côté, ou au-dessous du nom.

Quoique cette forme de mémoire soit la plus usitée, il y en a cependant où le ministre parle de lui dans la troisième, et du souverain dans la même personne. Cependant, nous observerons que cette forme est plutôt suivie dans les mémoires que les Envoyés adressent aux membres

du conseil, aux secrétaires d'État, à des colléges entiers, etc. Dans ces mémoires, il n'y a, ni inscription, ni conclusion, ni souscription.

Les mémoires, en forme de lettres, ne sont pas actuellement fort communs. On les adopte cependant, lorsque le sujet est de nature à pouvoir être exposé de vive voix; par exemple, dans les mémoires de congé, et dans ceux que les ministres écrivent au souverain pour présenter une lettre du prince, leur maître; enfin, dans ceux qu'ils sont obligés d'adresser à un prince étranger auprès duquel ils ne sont point accrédités. Ces mémoires ont une inscription et une souscription; mais dans le corps de l'écrit, on se borne à un simple exposé du sujet sans aucune des formalités de pur ornement.

Le cérémonial des titres, dans les mémoires, diffère peu de celui qu'on observe dans la correspondance. Les ministres donnent aux souverains et aux républiques les titres qui appartiennent à leur dignité, et que l'usage diplomatique réclame. Ce que nous avons dit, plus haut, des titres rend ici tout détail superflu. Nous observerons seulement que dans les mémoires où l'on parle aux souverains à la seconde personne, on doit éviter la répétition trop fréquente des mêmes titres, et s'exprimer, quelquefois, soit par le

pronom Vous, soit par le pronom possessif de la seconde personne, accompagné d'une épithète, comme Votre Majesté.

Dans les mémoires adressés aux souverains, à la troisième personne, on doit rappeler leurs titres distinctifs, toutes les fois qu'il pourrait y avoir une équivoque, par exemple : le soussigné a ordre de soumettre à S. M. Britannique, etc.

L'Envoyé désigne de même son Souverain, par ses titres distinctifs, la première fois qu'il fait mention de Lui dans son mémoire.

Dans la suite du mémoire, il se contentera de dire : le Roi, son Maître, ou le Roi, ou seulement son Maître, ou S. M. ; la Reine, sa Souveraine, etc.

Enfin, les ministres expriment une fois leur propre nom et leur caractère dans le mémoire qu'ils présentent; par exemple, le soussigné, etc., ambassadeur ou Envoyé extraordinaire, ou ministre plénipotentiaire, etc., a reçu de sa Cour l'ordre, etc.

Souvent ils se contentent de dire : le soussigné, ministre de, l'ambassadeur, l'Envoyé de, etc.

Dans la suite du mémoire, ils se bornent à dire : le soussigné, ou ledit ministre.

Quelquefois il arrive que les ministres de différentes Cours sont appelés à faire, conjointement,

une représentation au nom de leurs souverains respectifs. Dans ce cas, ils peuvent procéder de deux manières. Suivant la première, chacun d'eux fait ses représentations à part, en se référant aux mémoires qui doivent être présentés par les autres ministres. Suivant l'autre manière de procéder, tous les ministres, en se conformant au rang de leurs souverains respectifs, se réunissent pour dresser un mémoire commun, qu'ils signent tous, et dans lequel ils parlent au nom de tous.

Un Envoyé peut être dans le cas d'adresser un mémoire à plusieurs individus, comme à tous les membres d'un ministère, aux agens avec lesquels il est chargé de négocier, à des diètes, colléges, corps de magistrature, etc. Ces sortes de mémoires portent ordinairement la rubrique de *pro memoriâ*.

Ces écrits ne doivent contenir que le simple exposé des points ou articles qui font l'objet de la négociation; et, comme on est libre de s'y affranchir de toute formalité, ils sont ordinairement sans inscription et sans conclusion. On trouve cependant, dans l'histoire de la diplomatie, des exemples où ces formalités sont respectées.

On appelle *Ultimatum*, les mémoires dans lesquels on résume la substance d'une négocia-

tion, en offrant à la partie à laquelle on adresse ces écrits, les propositions et les conditions desquelles on ne compte point se désister, et qui doivent amener l'affaire à une décision finale. Après s'y être énergiquement expliqué sur les observations et les propositions auxquelles on croit devoir s'astreindre strictement, on demande une réponse claire et catégorique. Au reste, les formes de l'*ultimatum* sont les mêmes que celles de tout autre mémoire, et il ne s'agira, en le rédigeant, que d'unir principalement une juste modération à la vigueur, à la clarté et à la dignité des expressions.

On distingue encore une espèce de mémoires entièrement confidentiels et dénués de tout caractère officiel, auxquels on donne communément le titre de *Memorandum*. Ils sont aux mémoires ce que sont les notes verbales aux notes en général ; ils ne contiennent que l'exposition historique ou la déduction logique des faits que l'on présente, sans introduction, ni conclusion, et même souvent sans signature.

§ II. Des notes et offices. — Lorsque les ministres ont à faire certaines communications, par écrit, soit au gouvernement près duquel ils sont accrédités, soit aux ministres d'autres puissances résidant à la même Cour, la forme généralement

usitée, pour ces écrits, est celle des notes ou offices.

Le ministre, avant d'entrer en matière, fait une introduction en disant : le soussigné, Ambassadeur, Envoyé, Ministre plénipotentiaire, etc., a l'honneur de faire savoir, d'annoncer, d'exposer, etc., etc., à Son Excellence, ou Monsieur, etc. Il commence ensuite un exposé, clair et succinct, de la communication qu'il doit faire, et qui formera le corps de la note. En concluant, il ajoute enfin quelques expressions de courtoisie, qui peuvent varier autant que celles de l'introduction. Il dira, par exemple, qu'il saisit avec plaisir, avec empressement l'occasion d'offrir ou de renouveler à son Excellence, ou Monsieur, etc., les assurances, l'hommage de sa haute considération, de sa parfaite estime ou de son respect.

Il n'arrive que très rarement qu'on expédie des notes dénuées de ces formalités, ne contenant qu'une simple exposition des faits et argumens, et signées sans aucune expression de courtoisie.

On met la date et la signature immédiatement au-dessous du texte de la note.

Les notes sont ou officielles, ou simplement confidentielles, ce qui cependant ne change rien

à leurs formes. Les notes officielles expriment ordinairement : que le ministre est chargé, qu'il a ordre, ou qu'il est autorisé par sa Cour, ou son gouvernement, de faire l'exposition que contient sa note. Ce sont des notes officielles auxquelles on donne quelquefois, plus particulièrement, le nom d'*offices*.

Il y a des notes qui ne sont destinées qu'à subvenir à la mémoire de ceux auxquels on les adresse, en leur répétant, par écrit, quelque observation ou autre communication qui leur a été faite de vive voix : on les appelle *notes verbales*, et on les rédige ordinairement sans introduction et sans conclusion, sous la forme d'un simple exposé.

Quant aux règles du style, elles sont les mêmes pour les notes que pour les mémoires. Le texte des notes variant naturellement selon la diversité des objets qu'elles traitent, leur ton doit avoir des nuances qu'il serait impossible de réduire à des règles fixes. Il sera, ou affectueux, ou persuasif, ou purement historique pour l'exposition du fait, ou sérieux, concluant, et même peut-être avec un caractère de répréhension ; mais les qualités principales du style des notes, seront cependant toujours la cohérence et la netteté de l'ordre dans les différentes parties du sujet.

§ III. DES CONTRE-MÉMOIRES. — On appelle mémoire en réponse ou contre-mémoire, un écrit polémique dans lequel on cherche à détruire l'effet du mémoire auquel il répond, soit en réfutant des faits, soit en repoussant des inculpations et des griefs, soit en combattant des prétentions, en rejetant des demandes, en soutenant des droits, etc.

C'est ici le cas de faire l'application des principes que nous avons établis dans la théorie générale du style diplomatique. Ces combats politiques exigent particulièrement le talent de la discussion, une grande pénétration pour découvrir les piéges qu'on peut tendre à la bonne foi, et les conséquences les plus éloignées qu'on peut tirer d'une allégation; une bonne méthode de raisonnement pour sortir des argumens captieux, et réduire à rien les sophismes; une connaissance profonde des faits et du droit; connaissance sans laquelle on ne saurait ni se servir avantageusement de ses armes, ni saisir les faibles de l'attaque de l'adversaire.

Ce que ces discussions exigent du caractère du négociateur, n'est ni moins important ni moins rare. S'il manque de fermeté ou de présence d'esprit, il se laissera imposer ou déconcerter; s'il manque de sang-froid et de prudence,

il nuira au bien de sa cause ou compromettra sa propre dignité. En un mot, un contre-mémoire doit être l'ouvrage d'un jugement mûri et ferme, d'un esprit éclairé, et d'une plume adroite.

Quant à la forme et au cérémonial, ces écrits étant semblables aux mémoires, ils commencent ordinairement par un récit ou extrait du mémoire auquel on répond. Pour éviter toute équivoque, ces extraits des passages les plus importans du mémoire auquel on répond, doivent être présentés, s'il est possible, avec les termes mêmes de l'original. Mais comme cette forme entraîne des longueurs, on se contente quelquefois de rappeler, en termes généraux, le sujet dont il s'agit. Après ce résumé, plus ou moins détaillé, on déclare sa résolution en disant, que S. M., après avoir pris connaissance du susdit mémoire, a ordonné d'y faire la réponse suivante.

Quelques Cours sont dans l'usage de terminer leurs réponses par quelque expression de bienveillance pour le ministre, ou même d'égards pour la personne de son souverain.

Pour clore cet article, nous observerons encore que, dans la plupart des cours de l'Europe, lorsqu'un Envoyé accompagne d'une lettre un mémoire qu'il présente au secrétaire d'État, il est reçu

que ce ministre y réponde seul. Cela se pratique aussi lorsque l'Envoyé, sans présenter de mémoire, a prié, par écrit, le ministre de faire une communication à sa Cour ; ces réponses, conçues en forme de lettres, sont affranchies des formalités en usage dans la correspondance ordinaire, et ne contiennent qu'un simple récit.

§ IV. De la correspondance ministérielle. — La marche des affaires qui sont confiées au ministre, exige, non-seulement qu'il soit muni de nouvelles instructions spéciales à mesure que ses négociations avancent, mais encore qu'il soit tenu au courant des nouvelles qui peuvent importer au succès de sa mission, et que son gouvernement l'informe régulièrement de ses vues, ou des changemens qu'il aurait adoptés dans ses intentions. C'est à cet effet que le ministre des affaires étrangères, doit entretenir, avec les agens diplomatiques, une correspondance officielle et suivie. Cette correspondance doit être regardée comme faisant suite à l'instruction dont le ministre aura été muni, et sera menée selon l'usage du Gouvernement, ou par le monarque ou chef de l'État lui-même, ou par le ministre des affaires étrangères, ou tel autre que l'on aurait chargé de rédiger les dépêches. On se servait autrefois assez ordinairement de

la forme de rescrits, pour expédier les ordres et les communications à faire aux agens diplomatiques, tandis que de nos jours, on préfère employer la forme des lettres.

Les principes généraux qui ont été exposés à l'article des Instructions, seront encore applicables ici, où il ne s'agit que d'instructions continuées et complètes. On exposera, en tant qu'il sera nécessaire, la marche de la politique générale; on recommandera aux soins et à la vigilance du ministre les objets de négociation qui se seront nouvellement présentés; on le munira d'ordres détaillés, et on répondra aux demandes d'instructions particulières qu'il aura faites; enfin, on résoudra tous les doutes qui pourraient lui être survenus sur l'exécution des ordres qu'il a reçus, et on ne négligera point de lui procurer toutes les lumières utiles à l'avancement des affaires, et qu'il ne pourrait se procurer d'autre part. Si l'exactitude et la clarté sont indispensables dans ces écrits, on est d'autant plus à même d'y donner toute l'attention nécessaire, qu'ils sont exempts de toute gêne pour les formes, et que l'on est entièrement libre de choisir l'ordre et la tournure pour le développement des idées.

Il arrive assez fréquemment que l'intérêt d'une

puissance exige que ses ministres, résidans auprès des différens gouvernemens, reçoivent des instructions uniformes sur tel objet ou tel événement, afin de pouvoir faire, au besoin, des déclarations concordantes entre elles. En ce cas, le ministre leur expédie des dépêches *circulaires* en forme de lettres ou de mémoires. Quelquefois il arrive que plusieurs puissances conviennent entre elles d'instruire leurs ministres uniformément sur de certains points ou de certaines affaires, dont l'intérêt leur est commun. Ils s'accordent alors sur la rédaction d'une circulaire, que chaque ministère expédie en conséquence à ses divers agens diplomatiques.

§ V. Des dépêches et relations. — Les relations ou rapports que le ministre fait successivement à sa Cour, non-seulement sur la marche des négociations dont il est chargé, mais aussi sur toutes les affaires publiques qui lui paraissent dignes d'intérêt, sont un des objets les plus importans de ses travaux.

Quelques Cours ont adopté une double correspondance diplomatique, en séparant la correspondance générale et ordinaire de celle qui concerne les négociations ou affaires particulières. Le ministre sépare alors en deux dépêches ce qu'il aurait été obligé de réunir dans une seule, sans cet arran-

gement, auquel l'ordre des affaires ne peut que gagner.

Lorsque plusieurs ministres sont employés conjointement à une même mission, ils font les dépêches ordinaires en commun, et n'en rédigent séparément que pour les affaires dont ils sont chargés en commission particulière.

La forme épistolaire des dépêches et leur but de rapporter les événemens et des détails de négociations, indiquent suffisamment quel doit être le caractère principal de leur style, c'est-à-dire, qu'il sera nécessairement historique et narratif. Le ministre racontera simplement et naturellement tout ce qui s'offrira à lui pendant le cours de sa négociation, et soit qu'il fasse un rapport essentiellement historique, soit qu'il entre même en discussion, il évitera toute tournure recherchée et tout effort de rhétorique, se souvenant bien qu'il ne doit point persuader, mais exposer nettement les affaires. Plus il se pénétrera de cette idée, en suivant l'ordre naturel des choses dont il doit parler, plus son style aura la grâce et l'à propos désirables. Il fera choix des expressions les plus claires et les plus propres à rendre ses idées et à retracer les faits tels qu'ils se sont passés, et il aimera mieux avoir moins bien que moins clairement dit. Il pourra même, afin

de ne point laisser entraîner sa plume à intervertir l'ordre des choses qu'il doit traiter, dresser une courte note ou un aperçu des points auxquels se rattachent les détails de son rapport.

Le contenu des dépêches diplomatiques est ou descriptif, ou narratif, ou délibératif : c'est à ces trois formes principales que se réduit tout ce que le ministre peut avoir à dire dans ses relations.

1° De même qu'avant d'entamer sa négociation, il importe à l'agent diplomatique d'étudier et de connaître les personnes avec lesquelles il aura à traiter ou à entrer en rapport quelconque, de même, au commencement de sa mission, il doit aussi, dans ses relations à son gouvernement, faire l'esquisse ou le tableau des personnages de la Cour auprès de laquelle il est accrédité, du ministère existant, et de toutes les personnes en général qui concourent aux affaires. Il ne suffirait pas qu'il eût jugé de tout, scrupuleusement et sans prévention, s'il ne parvenait à communiquer clairement ses observations à son gouvernement, qu'il doit mettre en état de connaître le terrain, afin d'y régler les démarches qu'il ordonnera. A cet effet, le ministre doit se servir dans son tableau des termes les plus exacts, les plus caractéristiques, mais aussi les plus circonspects, tels que le requiert le style descriptif;

il sera moins verbeux que précis, et emploiera des phrases coupées, analogues à son sujet, plutôt que de sacrifier la clarté en allongeant les périodes. Il aura soin d'ailleurs que ses paroles expriment bien la même réserve, dont il ne déviera jamais dans les jugemens qu'il serait appelé à porter sur le caractère des personnes; et il sera bref et positif dans ses observations.

Telles sont les règles du style que l'agent diplomatique doit suivre dans ses dépêches, toutes les fois qu'il s'agit d'offrir la description ou des personnes ou des lieux; et de représenter les choses telles qu'elles sont, et non telles que l'imagination se plairait à les former.

2° D'autre part, le style narratif prendra place partout où la correspondance s'étendra sur des faits. Le ministre raconte-t-il la réception et les honneurs qu'on lui a faits, ou les entretiens qu'il a eus, ou tel autre incident de sa mission, son style sera de nature historique. Il joindra à l'exactitude des détails et à la précision qui a été recommandée dans le paragraphe précédent, le plus grand soin pour donner de la suite à sa narration; il s'étendra sur les faits sans être long; et, tout en s'appliquant à ne rien omettre, il évitera de fatiguer par des minuties ou par des redites. Il doit adopter un style libre, aisé,

et lier ses phrases en les joignant naturellement et sans recherche sensible.

Il importe surtout que les entretiens sur affaires, les discussions verbales soient bien expliqués. C'est ici qu'il faut employer toutes les couleurs de la diction pour reproduire toutes les nuances de la parole. L'expression, toutefois fidèle, doit être tour à tour vive et fraîche, réfléchie et profonde; en un mot, telles qu'étaient les paroles qu'elle doit rendre. S'il est essentiel que le rapporteur n'omette et n'ajoute rien, il n'importe pas moins qu'il ne dénature point les discours par la narration, et qu'il n'empêche pas de juger du sens des paroles, en renversant les expressions. Il doit donc avoir fait une étude toute particulière de cette partie du style de ses dépêches, et ne pas croire avoir satisfait à son devoir, si, en reproduisant les paroles, d'un entretien, il n'est parvenu à en rendre le vrai sens.

3° Nous avons nommé en troisième lieu le texte délibératif des dépêches. On entend sous cette dénomination la partie du rapport d'un agent diplomatique, par laquelle il rend compte de sa négociation, expose l'état des affaires, demande des ordres particuliers à son gouvernement, lui fait des représentations sur des doutes ou des observations survenues, et, en un

mot, dans laquelle il traite de consultations ou délibérations. Il serait tout aussi difficile de fixer des règles pour les variations du style admises dans cette partie essentielle du corps des dépêches, que de faire l'énumération des objets mêmes auxquels on aurait à les appliquer. Nous nous bornerons à observer, que dans le style délibératif, il convient d'abord de tout dire, afin de tout soumettre à la réflexion. Ici la recherche de concision serait non-seulement déplacée, mais elle pourrait même nuire à l'exposition. On doit s'attacher à reprendre son sujet sur tous les points, pour qu'aucune obscurité ne subsiste : on doit, pour cela même, éviter avec le plus grand soin toute expression louche et ambiguë, et rejeter toute phrase qui nécessiterait une interprétation ultérieure. Les argumens perdent leur force, lorsque les termes dans lesquels on les offre, ne sont pas concluans, et jamais on ne sera parvenu à épuiser son sujet, si on ne l'a exposé avec des expressions claires et analogues.

Le ministre aura soin cependant de ne point fatiguer l'attention par des longueurs, et d'éviter toutes les observations et réflexions superflues, ou qui ne seraient point en rapport nécessaire avec son but. Lorsqu'il se verra dans le cas de donner son opinion sur les affaires et sur les

mesures à prendre, il fera un choix prudent d'expressions, afin de ne point paraître vouloir faire des représentations qui pourraient déplaire, ou prétendre éclairer le gouvernement, dont il attend les ordres. Enfin, il redoublera de prudence et de soin pour la tournure de ses phrases, lorsqu'il sera obligé de faire à sa Cour quelque communication désagréable; il modérera les choses par les paroles, toutefois sans les dénaturer, et témoignera la peine qu'il ressent de se voir l'organe d'aussi fâcheuses nouvelles.

Quant à la forme des dépêches, elle est exactement la même que celle de toute autre lettre. On se sert de l'allocution et de la courtoisie finale ordinaires, en les modifiant suivant que l'exige la qualité des personnes auxquelles elles sont adressées, ou que le demande le style de chancellerie de la mission, s'il y en avait un qui fût particulièrement introduit. Lorsqu'on a quelque nouvelle ou quelque réflexion à ajouter après la conclusion de la dépêche, on en fait un post-scriptum, qu'on se contente souvent de signer sans répétition de courtoisie.

La relation générale, faite par un ministre, à la fin de sa mission, et dans laquelle sont récapitulés tous les points principaux de la négociation, s'appelle un *rapport*. Les formes et les règles du

style y sont les mêmes que dans toute autre dépêche ; le contenu seul établit la différence. Le rapport que rédigea M. de Vergennes, au retour de sa mission de Constantinople, est un modèle en ce genre.

XVII. — DU CHIFFRE.

Jean Trithème donna le premier des règles sur cet art, dans un grand ouvrage qui parut vers le commencement du 16e siècle. Les termes techniques que renfermait ce livre, ayant donné lieu de croire qu'il était plein de magie et de mystères diaboliques, l'Électeur Frédéric II fit brûler l'original de cette stéganographie, qu'il avait dans sa bibliothèque.

—

On entend ici par chiffres, les caractères inconnus, déguisés ou variés, dont on se sert pour écrire des lettres qui ne puissent être lues par ceux qui n'en ont pas la clef.

Cet art de l'écriture secrète, que l'on nomme *cryptographie*, *stéganographie*, offre une grande diversité de méthodes, mais qui toutes se rapportent à deux chefs principaux ; dans les unes, l'existence même de l'écriture est un secret, et alors on fait usage de l'encre sympathique ; dans

les autres, on attache une signification particulière à différens signes, tels que caractères arithmétiques, alphabétiques, chimiques, notes de musique, figures, couleurs, etc.

Le plus ordinairement les chiffres sont, ou des caractères inconnus, ou des nombres arbitraires, dont les correspondans conviennent entre eux, et par le moyen desquels ils marquent, non-seulement les lettres de l'alphabet, mais encore des mots et des phrases entières. Cet alphabet, que chacun des correspondans garde de son côté, et qui lui sert de *clef* pour chiffrer, ainsi que pour déchiffrer cette espèce d'écriture mystérieuse, est également nommé chiffre. Tous les cabinets de l'Europe ont des chiffres différens. Lorsqu'un ministre part pour une mission, le département des affaires étrangères lui remet ordinairement trois chiffres : le chiffre chiffrant, le chiffre déchiffrant, et le chiffre banal. Le chiffre chiffrant, partagé en colonnes, marque, dans la première, non-seulement les lettres de l'alphabet, mais aussi les syllables, les mots et les phrases dont probablement il aura le plus souvent besoin dans le cours de sa négociation; les noms des souverains ou des gouvernemens, de leurs principaux ministres, etc.

Cette colonne est quelquefois imprimée, mais la colonne à côté est remplie par le département

des affaires étrangères, des nombres, chiffres, ou caractères dont on juge à propos de désigner la lettre, le mot ou la phrase, comme par exemple :

A.	45	260	311	1020	805
B.	9	506	33	1100	21
C., etc.	15	36	444	20	1000
L'empereur. . .	44	31	1011		
Le roi de France.	35	88	301	1130	
Le ministre . . .	26	90	101	2020	
Le cardinal. . . .	50	301	450	10	
L'armée des alliés.	80	95	1020	888	
Avantage. . . .	18	75	63		
Désunir, etc. . .	22	79	103	etc.	

On a soin de ranger par ordre alphabétique les noms substantifs, les verbes et les phrases selon leurs lettres initiales, pour la commodité du chiffreur ; et l'on emploie divers nombres, dont le chiffreur peut se servir à son choix, pour désigner le même mot, afin qu'en cas d'accident, il soit plus difficile de déchiffrer la dépêche.

Les articles d'une dépêche qui méritent le secret, se chiffrent tout au long ; on n'y écrit point de mots en caractères ordinaires, parce que ces mots, quelque indifférens qu'ils puissent pa-

raître, se trouvant dans le chiffre, peuvent faire deviner une partie du reste, ou du moins découvrir la matière qu'on traite. Il ne faut pas négliger de distinguer tous les mots par un point qu'on met derrière chaque nombre, puisque, sans cette précaution, une dépêche serait indéchiffrable pour le correspondant, qui ne pourrait se servir de sa clef, et qui verrait les nombres confondus.

Le chiffre déchiffrant marque, dans la première colonne à gauche, tous les nombres dont le chiffre chiffrant est composé, depuis le plus bas jusqu'au plus haut, dans leur ordre naturel ; et la colonne contient le mot, la phrase ou la lettre que chaque nombre désigne. Lorsqu'on veut déchiffrer quelque dépêche, on cherche dans le chiffre déchiffrant la signification de chaque nombre qui se présente, et on l'écrit au-dessus, entre les lignes, lesquelles, à cet effet, doivent être espacées convenablement, et les nombres éloignés les uns des autres à une juste distance. On peut aussi déchiffrer sur une feuille séparée ; mais l'ouvrage est plus long et plus pénible, quoique en général il soit moins difficile de déchiffrer que de chiffrer.

Pour peu qu'on soupçonne que les chiffres ont été vendus, dit un auteur, on trompe la puissance qui a fait l'acquisition de notre chiffre, par son

propre artifice. La Cour écrit à son ministre, ou le ministre mande à sa Cour, le contraire de ses véritables intentions, ou des nouvelles qu'on veut se communiquer. On met ensuite un signe, une marque, un caractère, un mot, ou une phrase (dont on est convenu avant le départ du négociateur), qui annulle non-seulement tout ce qui vient d'être dit, mais qui désigne aussi que l'on doit l'entendre dans le sens opposé, et c'est ce qu'on appelle le chiffre annulant. Lorsqu'on découvre qu'une puissance essaie de corrompre nos employés, et d'obtenir par ce moyen la clef de nos chiffres, on lui fait parvenir adroitement un faux chiffre, et on l'induit en erreur en écrivant mille contre-vérités. Sur ces entrefaites, on envoie les véritables, ou par des courriers, ou par d'autres voies indirectes. Enfin l'industrie des hommes, aiguillonnée par l'intérêt et la nécessité, a inventé et invente encore tous les jours des chiffres et des règles pour les déchiffrer, des piéges pour y prendre l'ennemi, et des moyens de s'en garantir soi-même. Un volume entier ne suffirait pas pour exposer en détail toutes les inventions de cette nature, connues dans les cabinets des ministres et des négociateurs.

La Cour donne quelquefois un chiffre différent à chacun de ses ministres dans les pays étrangers;

mais comme il importe souvent au bien des affaires générales que ces ministres lient entre eux des correspondances particulières, on leur remet un chiffre banal qui leur est commun à tous, et dont ils peuvent se servir pour se communiquer des nouvelles ou des découvertes importantes. Il est fait sur le modèle des autres chiffres. Au reste, l'art de déchiffrer sans clef est un art aussi pénible qu'incertain; et quoi qu'en disent des hommes qui se vantent de tout déchiffrer à force de travail et de patience, nous pourrions citer tel chiffre qu'ils ne devineront jamais. Les livres qui traitent de l'art de déchiffrer nous donnent des règles bien vagues et bien peu satisfaisantes; toute leur théorie est fondée sur des conjectures; et un déchiffreur qui a de l'habileté, ne doit souvent sa réputation qu'à la négligence de ceux dont il devine le chiffre. Ceux qui se vantent, dit Voltaire, de déchiffrer une lettre sans être instruit des affaires qu'on y traite, et sans avoir des secours préliminaires, sont de plus grands charlatans que ceux qui se vanteraient d'entendre une langue qu'ils n'ont point apprise.

Le chiffre à simple clef est celui où l'on se sert toujours d'une même figure pour signifier une même lettre, ce qui peut se deviner, avec quelque application, et sur les moindres données.

Le chiffre à double clef est celui où l'on change d'alphabet, à chaque mot, ou dans lequel on emploie des mots inutiles.

Une manière qui est plus simple, et qu'on peut même rendre sûre avec quelques précautions, est de convenir d'un très ancien livre peu connu, et qui a eu des éditions différentes. On compose la clef de trois chiffres : le premier marque la page dû livre que l'on a choisi ; le second en désigne la ligne ; et le troisième marque le mot dont on doit se servir. Cette manière d'écrire et de lire ne peut être connue que de ceux qui devineront d'abord le titre du livre dont on se sert, et ensuite l'édition de ce livre ; elle présente d'antant plus de difficultés, que le même mot, se trouvant en diverses pages du livre, il est presque toujours désigné par différens chiffres : le même chiffre revient rarement désigner le même terme.

Nous terminerons par une remarque sur l'exécution manuelle du travail. Il paraîtra minutieux peut-être de recommander aux chiffreurs la formation correcte des signes qu'ils emploient dans les dépêches cryptographiées, néanmoins il nous est permis d'espérer qu'ils nous pardonneront cette observation, en apparence puérile, lorsqu'ils auront lu la citation suivante qui est extraite des

et lier ses phrases en les joignant naturellement et sans recherche sensible.

Il importe surtout que les entretiens sur affaires, les discussions verbales soient bien expliqués. C'est ici qu'il faut employer toutes les couleurs de la diction pour reproduire toutes les nuances de la parole. L'expression, toutefois fidèle, doit être tour à tour vive et fraîche, réfléchie et profonde; en un mot, telles qu'étaient les paroles qu'elle doit rendre. S'il est essentiel que le rapporteur n'omette et n'ajoute rien, il n'importe pas moins qu'il ne dénature point les discours par la narration, et qu'il n'empêche pas de juger du sens des paroles, en renversant les expressions. Il doit donc avoir fait une étude toute particulière de cette partie du style de ses dépêches, et ne pas croire avoir satisfait à son devoir, si, en reproduisant les paroles, d'un entretien, il n'est parvenu à en rendre le vrai sens.

3° Nous avons nommé en troisième lieu le texte délibératif des dépêches. On entend sous cette dénomination la partie du rapport d'un agent diplomatique, par laquelle il rend compte de sa négociation, expose l'état des affaires, demande des ordres particuliers à son gouvernement, lui fait des représentations sur des doutes ou des observations survenues, et, en un

mot, dans laquelle il traite de consultations ou délibérations. Il serait tout aussi difficile de fixer des règles pour les variations du style admises dans cette partie essentielle du corps des dépêches, que de faire l'énumération des objets mêmes auxquels on aurait à les appliquer. Nous nous bornerons à observer, que dans le style délibératif, il convient d'abord de tout dire, afin de tout soumettre à la réflexion. Ici la recherche de concision serait non-seulement déplacée, mais elle pourrait même nuire à l'exposition. On doit s'attacher à reprendre son sujet sur tous les points, pour qu'aucune obscurité ne subsiste : on doit, pour cela même, éviter avec le plus grand soin toute expression louche et ambiguë, et rejeter toute phrase qui nécessiterait une interprétation ultérieure. Les argumens perdent leur force, lorsque les termes dans lesquels on les offre, ne sont pas concluans, et jamais on ne sera parvenu à épuiser son sujet, si on ne l'a exposé avec des expressions claires et analogues.

Le ministre aura soin cependant de ne point fatiguer l'attention par des longueurs, et d'éviter toutes les observations et réflexions superflues, ou qui ne seraient point en rapport nécessaire avec son but. Lorsqu'il se verra dans le cas de donner son opinion sur les affaires et sur les

mesures à prendre, il fera un choix prudent d'expressions, afin de ne point paraître vouloir faire des représentations qui pourraient déplaire, ou prétendre éclairer le gouvernement, dont il attend les ordres. Enfin, il redoublera de prudence et de soin pour la tournure de ses phrases, lorsqu'il sera obligé de faire à sa Cour quelque communication désagréable; il modérera les choses par les paroles, toutefois sans les dénaturer, et témoignera la peine qu'il ressent de se voir l'organe d'aussi fâcheuses nouvelles.

Quant à la forme des dépêches, elle est exactement la même que celle de toute autre lettre. On se sert de l'allocution et de la courtoisie finale ordinaires, en les modifiant suivant que l'exige la qualité des personnes auxquelles elles sont adressées, ou que le demande le style de chancellerie de la mission, s'il y en avait un qui fût particulièrement introduit. Lorsqu'on a quelque nouvelle ou quelque réflexion à ajouter après la conclusion de la dépêche, on en fait un post-scriptum, qu'on se contente souvent de signer sans répétition de courtoisie.

La relation générale, faite par un ministre, à la fin de sa mission, et dans laquelle sont récapitulés tous les points principaux de la négociation, s'appelle un *rapport*. Les formes et les règles du

style y sont les mêmes que dans toute autre dépêche ; le contenu seul établit la différence. Le rapport que rédigea M. de Vergennes, au retour de sa mission de Constantinople, est un modèle en ce genre.

XVII. — DU CHIFFRE.

Jean Trithème donna le premier des règles sur cet art, dans un grand ouvrage qui parut vers le commencement du 16e siècle. Les termes techniques que renfermait ce livre, ayant donné lieu de croire qu'il était plein de magie et de mystères diaboliques, l'Électeur Frédéric II fit brûler l'original de cette stéganographie, qu'il avait dans sa bibliothèque.

On entend ici par chiffres, les caractères inconnus, déguisés ou variés, dont on se sert pour écrire des lettres qui ne puissent être lues par ceux qui n'en ont pas la clef.

Cet art de l'écriture secrète, que l'on nomme *cryptographie*, *stéganographie*, offre une grande diversité de méthodes, mais qui toutes se rapportent à deux chefs principaux ; dans les unes, l'existence même de l'écriture est un secret, et alors on fait usage de l'encre sympathique ; dans

séquent de la première bande horizontale, combiné avec *c* de la clef, et par conséquent de la première colonne verticale, donne *p*.

a	avec	*a*	donne	*à*
Séparation de mots avec		*b*	donne	*ä*
g	—	*i*	—	*t*
u	—	*n*	—	*c*
e	—	*e*	—	*í*
r	—	*t*	—	:
r	—	*c*	—	*ü*
e	—	*a*	—	*é*.
Séparation de mots avec		*b*	donne	*ä*
e	—	*i*	—	*ô*
s	—	*n*	—	*v*
t	—	*e*	—	*z*
Séparation de mots avec		*t*	donne	*s*
d	—	*c*	—	*f*
é	—	*a*	—	*è*
c	—	*b*	—	*è*
l	—	*i*	—	*x*
a	—	*n*	—	*o*
r	—	*e*	—	*x*
é	—	*t*	—	I
e	—	*ç*	—	*g*

Ainsi, la nouvelle, traduite en chiffres, s'exprimerait comme il suit :

pàätVî:üéäôCzsfèèxoxig.

Dans ce système, on a, pour exprimer chaque signe ou blanc de thême, autant de caractères qu'il y en a dans la clef choisie.

Si donc on prenait le mot *on* ou le nombre 83, on n'aurait que deux signes pour exprimer chaque signe ou blanc du thême. Si l'on choisissait le mot *oui*, ou le nombre 127, on en aurait trois. On en aurait quatre, en choissisant le mot *rose* ou le nombre 4825, et ainsi de suite; de sorte que si l'on adoptait pour clef la collection des 73 signes dont se compose la table, dans quelque ordre absolument arbitraire qu'on les combinât, on aurait également jusqu'à 73 signes différens pour rendre chacun des signes ou blancs du thême, ce qui, dans les méthodes ordinaires, exigerait 5329 signes, au lieu de 73 seulement qui, dans le système proposé, peuvent faire le même office et changer continuellement la clef.

On remarquera dans l'exemple choisi, que bien que la lettre *e*, si fréquente dans le discours français, se soit présentée six fois, elle s'est trouvée chaque fois chiffrée par un signe différent. Une observation analogue peut être faite relative-

ment aux trois *r*, aux deux *l*, et aux deux *a* que présente la phrase : la guerre est déclarée. Enfin le signe *è*, répété dans le chiffrage, y a deux significations différentes. C'est encore une manière particulière au nouveau système proposé de tromper le profane.

Pour déchiffrer, il est évident que la clef doit être écrite sous l'écriture chiffrée, de la même manière absolument qu'elle a dû l'être sous le thême par l'autre correspondant. Le signe dont on veut connaître la signification est ensuite cherché dans la bande horizontale commençant par le signe de la clef qui se trouve sous le chiffre à déchiffrer. Celui qu'il représente se trouve au sommet de la colonne verticale dont il fait partie.

On peut chiffrer et déchiffrer fort vite, et prévenir beaucoup de méprises, en s'aidant, pour courir sur la table de deux règles plates jointes en équerre, dont les côtés de l'angle intérieur laissent entre eux et longent les deux cases régulatrices contenant les deux signes donnés : le troisième qu'ils doivent faire connaître se trouvera dans la case du sommet de l'angle.

Si un nombre exprimé en lettres ou en signes arithmétiques doit être pris dans le sens ordinal, seulement, et, non plus dans le sens cardinal,

une croix ou tout autre signe de convention placé au-dessous de la traduction de ce nombre en chiffres peut en avertir, et accélérer ainsi le chiffrage.

La plupart des particules et autres mots qui reviennent fréquemment dans le discours, tels que les articles, les pronoms, les prépositions, les adverbes et les conjonctions, n'apprenant rien que par les mots avec lesquels ils sont combinés, on peut, si l'on y réfléchit bien, renoncer à l'usage de les chiffrer, et mieux encore, à avoir pour eux des signes spéciaux, comme cela se pratique ordinairement dans la plupart des méthodes connues.

L'important est qu'une dépêche chiffrée soit impénétrable, et l'on pense que le système qui vient d'être proposé l'est à tel point, que pour quiconque n'en aurait pas la clef, il serait aussi impossible de parvenir à la lire que de retrouver tel grain de sable déterminé dans le fond des eaux.

Comme cette assertion pourrait ne paraître qu'une hyperbole aux yeux de ceux qui ne sont point familiarisés avec les combinaisons mathématiques, on place un modèle de formule au moyen de laquelle on acquèrera la connaissance de la quantité de permutation dont un nombre donné est susceptible.

Tableau du nombre des permutations des 16 premiers nombres.

1	×	1	=	1
2	×	1	=	2
3	×	2	=	6
4	×	6	=	24
5	×	24	=	120
6	×	120	=	720
7	×	720	=	5,040
8	×	5,040	=	40,320
9	×	40,320	=	3,62,800
10	×	362,800	=	3,628,800
11	×	3,628,800	=	39,916,800
12	×	39,916,800	=	479,001,600
13	×	479,001,600	=	6,227,020,800
14	×	6,227,020,800	=	24,908,083,200
15	×	24,908,083,200	=	373,621,248,000
16	×	373,621,248,000	=	3,960,385,128,800

Il est aisé de voir par la formule employée, qu'il ne faut que multiplier le produit du nombre précédent par le nombre qui le suit immédiatement.

Ce tableau montrant que le nombre des permutations du nombre 16 s'élève déjà à près de quatre mille milliards, on peut juger de l'effrayante quantité des permutations possibles du

nombre 73, qui est le nombre des signes auxquels on a borné la table ci-annexée. Le grain de sable n'est donc point une vaine figure.

Quant aux individus et aux choses dont les correspondans s'occupent particulièrement, et dont, par conséquent, les noms reviennent souvent, rien n'empêche qu'on ne leur consacre des signes spéciaux qui dès lors doivent être consignés dans la table.

Pour indiquer un changement de clef, les correspondans peuvent avoir des volumes pareils d'une même édition d'un ouvrage imprimé, et indiquer par le numéro d'une de ses pages écrit en vedette du chiffrage, que tel quantième mot de cette page, une fois pour toutes convenue, est la clef de la dépêche qu'on envoie.

Ainsi chaque dépêche, soit d'un chef à son subordonné, *et vice versâ*, soit d'un agent à son collègue, pourra être chiffrée différemment, en indiquant en vedette une nouvelle clef par le moyen qui vient d'être proposé. Les employés chargés de chiffrer ou de déchiffrer auront alors besoin pour chaque dépêche de recevoir de leur chef cette espèce de mot d'ordre. Un tel préservatif contre l'imprudence ou l'infidélité sera, certes, bien autrement efficace que les précautions ou

les sermens qu'il faut ordinairement prêter de ne point révéler le chiffre d'un cabinet.

En résumé, le nouveau système présente tous les avantages raisonnablement désirables ; savoir : 1° une impénétrabilité à toute épreuve contre les recherches des personnes non initiées ; 2° une variabilité indéfinie uniquement dépendante de la volonté de celui qui l'emploie ; 3° enfin, une banalité qui n'ôte rien à la sûreté de chaque correspondance particulière.

TABLEAU DU NOUVEAU CHIFFRE DIPLOMATIQUE.

								v	w	x	y	z	1	2	3	4	5
ë	e	f	g	h	i	í	w	x	y	z	1	2	3	4	5	6
e	f	g	h	i	í	ï	x	y	z	1	2	3	4	5	6	7
f	g	h	i	í	ï	j	y	z	1	2	3	4	5	6	7	8
g	h	i	í	ï	j	k	z	1	2	3	4	5	6	7	8	9
h	i	í	ï	j	k	l	1	2	3	4	5	6	7	8	9	⌢
i	í	ï	j	k	l	m	2	3	4	5	6	7	8	9	⌢	I
í	ï	j	k	l	m	n	3	4	5	6	7	8	9	⌢	I	II
III	ï	j	k	l	m	n	o	4	5	6	7	8	9	⌢	I	II	III
V	j	k	l	m	n	o	ô	5	6	7	8	9	⌢	I	II	III	V
X	k	l	m	n	o	ô	ö	6	7	8	9	⌢	I	II	III	V	X
C	l	m	n	o	ô	ö	p	7	8	9	⌢	I	II	III	V	X	C
D	m	n	o	ô	ö	p	q	8	9	⌢	I	II	III	V	X	C	D
'	n	o	ô	ö	p	q	r	9	⌢	I	II	III	V	X	C	D	'
,	o	ô	ö	p	q	r	s	⌢	I	II	III	V	X	C	D	'	,
;	ô	ö	p	q	r	s	t	I	II	III	V	X	C	D	'	,	;
:	ö	p	q	r	s	t	u	II	III	V	X	C	D	'	,	;	:
.	p	q	r	s	t	u	ù	III	V	X	C	D	'	,	;	:	.
?	q	r	s	t	u	ù	û	V	X	C	D	'	,	;	:	.	?
/	r	s	t	u	ù	û	ü	X	C	D	'	,	;	:	.	?	/
\	s	t	u	ù	û	ü	v	C	D	'	,	;	:	.	?	/	\
[	t	u	ù	û	ü	v	w	D	'	,	;	:	.	?	/	\	[
]	u	ù	û	ü	v	w	x	'	,	;	:	.	?	/	\	[	]
–	ù	û	ü	v	w	x	y	,	;	:	.	?	/	\	[	]	–
—	û	ü	v	w	x	y	z	;	:	.	?	/	\	[	]	–	—
,	ü	v	w	x	y	z	1	:	.	?	/	\	[	]	–	—	,
‿	v	w	x	y	z	1	2	.	?	/	\	[	]	–	—	,	‿
)	w	x	y	z	1	2	3	?	/	\	[	]	–	—	,	‿	)

de Engelmann & C.ie Cité Bergère N.° 1 à Paris.

XVIII. — DES DROITS ET PRIVILÉGES DES MINISTRES.

Les Envoyés représentent les nations pour lesquelles ils agissent, participent à l'indépendance de ces mêmes nations, et la coutume, fondée sur la nature même de leurs fonctions, leur a imprimé un caractère sacré : *Sanctum est quod ab injuriâ hominum defensum, atque munitum est.* C'est ainsi que l'on définit l'*inviolabilité;* et cette même coutume a voulu qu'ils fussent exempts de la juridiction du pays où ils résident ; c'est ce qu'on nomme *exterritorialité.* Chacun de ces droits repose sur des dispositions particulières, et ils ont fréquemment donné lieu à de graves contestations ; mais comme ils ont été introduits pour laisser aux agens diplomatiques une entière liberté et une sûreté parfaite dans l'exécution des ordres dont ils sont chargés, c'est d'après ce principe que doivent être jugés les différends qu'ils occasionent.

De tout temps, les peuples civilisés ont regardé la personne des Envoyés comme *inviolable.* Mais le droit des gens européens veut encore,

lorsqu'une guerre éclate, ou qu'une puissance se porte envers une autre à une offense imprévue, que l'Envoyé de la première puisse se retirer sans éprouver aucune violence. Cependant, lors de la guerre entre la Suède et le Danemark, en 1658, le ministre Suédois Coyet, fut retenu prisonnier à Copenhague durant huit mois. Ce n'est en général que pour s'assurer du retour de son ministre, que l'on s'oppose au départ de l'Envoyé d'une nation avec laquelle on vient de rompre. Lorsqu'au commencement d'une guerre, les Turcs enfermaient aux Sept-Tours les ministres de leurs ennemis, ils s'en excusaient toujours sur la nécessité de garantir ces légations de l'animosité du peuple.

Dès qu'un Envoyé, reconnu comme tel, met le pied sur le territoire étranger, sa personne est sacrée et inviolable, jusqu'au dernier moment où il le quitte et en franchissant ses limites.

Aussi tous les souverains reconnaissent-ils, comme un devoir, de punir plus sévèrement les offenses que l'Envoyé éprouverait de la part de leurs sujets, que celles faites à un simple particulier : en d'autres termes, les tribunaux appliquent le *maximum* de la peine, dont le délit est punissable.

En vertu de son exterritorialité, on regarde

comme une règle que le ministre soit traité comme s'il se trouvait dans les États de son souverain, privilége qui s'étend sur sa suite, sa demeure, ses équipages. Mais cette règle générale est sujette à maintes modifications, que l'on pourra déterminer plus exactement, en analysant, au moyen des droits inhérens à la souveraineté, ce rapport d'une nature aussi grave que délicate.

XIX. — EXEMPTION DE LA JURIDICTION CIVILE.

C'est particulièrement sur l'exterritorialité qu'est fondée la coutume qui exempte l'Envoyé de la juridiction civile du pays où il réside. Il ne saurait donc être cité devant d'autres tribunaux que ceux de son pays. Son épouse et ses enfans, qui partout suivent respectivement l'état du mari et du père, ont le même droit. S'il intente une action en justice contre les sujets du gouvernement près duquel il est accrédité, c'est aux tribunaux dont ceux-ci ressortissent, qu'il doit avoir recours, sans qu'il puisse exiger, comme plaignant, aucune faveur, si ce n'est une puni-

tion plus sévère pour celui qui l'aurait offensé. Si cet Envoyé possède des biens fonds dans ce pays, il y est justiciable des tribunaux pour toutes les affaires qui concernent ses propriétés, suivant la compétence qu'établit le droit civil, et il en serait de même pour les biens meubles qu'il posséderait à tout autre titre que celui de ministre. Mais elle ne peut jamais être invoquée contre lui pour des contrats ou des offenses. Il y a donc une distinction à faire. L'exemption de la juridiction civile, contentieuse ou volontaire, est absolue; et dans les affaires non contentieuses, si le choix de l'autorité est une disposition facultative, le ministre est libre d'y recourir : mais si, dans l'espèce, l'intervention d'une certaine autorité est obligatoire, cette autorité est incompétente à l'égard de l'Envoyé.

Les dettes même contractées par un Envoyé, avant ou pendant le cours de sa mission, ne peuvent autoriser à des saisies ou autres actes de juridiction contre sa personne. Et bien qu'il soit plus douteux si l'on ne pourrait arrêter un ministre qui, après avoir terminé sa mission, s'apprêterait à partir sans avoir réglé avec ses créanciers, ou si du moins l'on ne pourrait lui refuser, jusque-là, ses passe-ports, on n'a recours à de pareils moyens que dans des circonstances

extraordinaires ; et dans plusieurs pays, en Angleterre, par exemple, les lois défendent expressément de telles mesures.

En 1708, l'ambassadeur de Russie, Matucof, fut arrêté pour dettes à Londres, et obtint sa liberté peu d'heures après. Le Czar se plaignit de la violation faite au droit des gens; Anne, reine d'Angleterre, fit incarcérer dix-sept personnes qui y avaient eu part; mais quand il fallut venir au châtiment, l'embarras fut extrême, la loi anglaise se taisant sur un pareil délit. Cependant voici quelle fut l'issue de cette affaire. La reine d'Angleterre déclara, par une lettre, qu'un ambassadeur extraordinaire porta au Czar, *qu'elle détestait la violence* faite au droit des gens; elle en fit *ses excuses*, et pria le Czar de recevoir celles que son ambassadeur lui faisait *de sa part*, *en son nom*, *comme si elle était présente*. Elle promit de faire punir les coupables, priant aussi le Czar d'avoir égard à la contrainte où la tenait la forme de son gouvernement; elle s'obligea de faire rembourser à l'ambassadeur offensé toutes les dépenses qu'avait occasionées cette affaire; et elle écrivit à l'ambassadeur lui-même une lettre pour sa satisfaction particulière. Elle promit enfin de faire passer un acte par le Parlement, qui prononcerait sur le cas en question, et qui porterait en même

temps une loi pour l'avenir. Telle est l'origine de l'acte du Parlement britannique de 1711, *pour conserver les priviléges des ambassadeurs et autres ministres des princes étrangers.*

Cependant on a dit, d'une autre part, qu'un ministre qui a l'imprudence de prendre des engagemens personnels, renonce, au moins tacitement, à toute immunité à l'ombre de laquelle il pourrait les éluder, et qu'il s'expose sciemment à toutes les poursuites nécessaires pour l'obliger à y faire honneur; car un souverain ne saurait souffrir que les immunités, qu'il consent à accorder, deviennent préjudiciables à ses sujets; et un agent politique qui manquerait lui-même par sa mauvaise foi à la condition sous laquelle il est admis, avilirait son caractère et ne saurait exiger qu'il fût respecté par d'autres. C'est sur ces maximes que l'on se fonda en France, sous le règne de Louis XV, pour refuser des passe-ports à un ministre étranger qui voulait partir sans acquitter ses dettes, et contre lequel on autorisa des poursuites judiciaires. La cour de Versailles fit remettre à tous les gouvernemens un mémoire pour justifier cette mesure, et comme la question y est traitée sous un point de vue tout particulier, nous avons cru devoir le recueillir, non-seulement comme pièce instructive, mais aussi comme

un excellent modèle de composition diplomatique. (Voy. tom. III.)

Néanmoins, on a persisté à considérer la détermination du ministère français, dans cette circonstance, comme une violation du droit des gens, et l'on a répondu : Les dettes qu'un Envoyé a contractées ne peuvent préjudicier aux égards dus au souverain qu'il représente, et les créanciers d'un fonctionnaire diplomatique ont d'autant moins de droit de réclamer le secours de la loi, qu'ils ne peuvent ignorer que celui auquel ils font crédit n'est point soumis à leurs tribunaux, et qu'ils ne sauraient intenter contre lui une action en justice que devant les siens. D'ailleurs, la sûreté des archives de la légation seraient extrêmement compromise, au préjudice de tous les souverains, si, par suite, ou sous prétexte de réclamations privées, des particuliers avaient la faculté de mettre sous le séquestre les effets d'un ministre prêt à quitter le pays où il était accrédité.

A l'égard des ordonnances et règlemens de *police*, bien que le ministre en soit personnellement exempt, il n'est pas douteux qu'il doive s'abstenir de toute action capable de troubler l'ordre public. De là naît pour lui l'obligation d'éviter, même dans l'intérieur de son hôtel, tout ce qui,

au dehors, porterait atteinte à la sûreté et à la tranquillité publique. Les sujets du pays ne doivent point y prendre part à des jeux de hasard qui seraient défendus par les règlemens. Il lui est également interdit de se livrer à des opérations industrielles ou commerciales ; il n'a pas le droit de faire entrer des marchandises prohibées, et dans cette vue, il ne saurait refuser que les coffres ou paquets qui arriveraient du dehors à son adresse soient visités. C'est surtout à l'égard de la suite des ministres que ces dispositions sont applicables ; aussi est-il d'usage de leur communiquer les règlemens de police locale, en les priant de veiller à ce que leur suite s'y conforme. D'un autre côté, on doit, en tout pays, particulièrement recommander aux employés de la police de se conduire envers les Envoyés avec tous les égards dus aux étrangers de distinction, et, à plus forte raison, au représentant d'un souverain.

XX. — EXEMPTION DE LA JURIDICTION CRIMINELLE.

L'indépendance du ministre à l'égard de la juridiction criminelle ne saurait être révoquée en

doute. Il serait, en effet, dans l'impossibilité de s'acquitter avec sécurité des ordres de sa Cour, s'il était responsable, envers celle qui le reçoit, au point d'avoir à en redouter des punitions. Mais, d'un autre côté, la liberté illimitée qu'aurait l'Envoyé d'entreprendre tout ce que les passions ou la politique lui suggéreraient, pourrait compromettre la sûreté du pays où il réside. Tout crime est un acte d'hostilité envers l'État; la juridiction criminelle se présente donc comme une institution armée, dont chaque souverain peut se servir pour repousser l'agression, quelque sacrée que soit la personne qui la commet. D'après ce principe, si l'on examine ce que les puissances de l'Europe ont jusqu'ici accordé ou examiné comme droit, et ce qui résulte de la nature des rapports juridiques, il semble que pour fixer plus exactement les priviléges d'un Envoyé, il faut distinguer d'abord les simples délits privés, d'avec les crimes d'État.

1° *Les délits privés* sont quelquefois de nature à pouvoir être passés sous silence, surtout lorsqu'ils n'ont pas eu de publicité; seulement, dans ce cas, le souverain peut faire sentir à l'Envoyé son déplaisir, en refusant de l'admettre en audience, en le traitant avec froideur, ou en lui témoignant soit verbalement, soit par écrit, qu'il est mé-

content de sa conduite et la désapprouve. Si le délit a causé un scandale public, le prince porte ses plaintes au souverain du ministre, demande même le rappel ou la punition du coupable, et il y a des exemples, qu'en pareille circonstance, on a interdit à l'Envoyé de paraître à la Cour. Si le fait est avéré, on ne saurait refuser son rappel ou sa punition. Mais ici la nature des fonctions diplomatiques, ni la coutume, n'admettent le droit d'arrêter ni de punir un Envoyé pour des délits privés. En 1763, le comte de W***, ministre des Pays-Bas près le landgrave de Hesse Cassel, fut accusé de malversations dans l'établissement d'une fondation ordonnée par la baronne de Goerz, qui l'avait nommé exécuteur testamentaire. Le gouvernement de Cassel lui en demanda compte, et sur son refus, le fit mettre aux arrêts chez lui pour le contraindre à remettre les papiers qu'on réclamait. Le landgrave fut obligé d'envoyer, à cette occasion, un ministre à la Haye, pour présenter ses excuses en réparation de cette offense.

2° Pour ce qui est *des crimes d'État*, ils justifient les mesures les plus sévères à l'égard d'un Envoyé, soit qu'il ait agi d'après les instructions de sa Cour ou spontanément. A la vérité, il n'est pas permis dans ce cas même, de lui faire subir une peine corporelle; mais le droit de le faire arrêter

et transporter, sous escorte, hors des frontières, est réclamé sans opposition par toutes les puissances.

Deux faits remarquables vont justifier cette opinion.

— Sous le règne de Henri IV, Villeroi, qui dirigeait le département des affaires étrangères, avait dans ses bureaux, Nicolas l'Hoste, qu'il employait à mettre ses dépêches en chiffre. Le comte de Rochepot ayant été envoyé en ambassade en Espagne, Villeroi avait mis auprès de lui, l'Hoste, afin qu'il apprit l'espagnol. C'est alors qu'il se vendit à la cour de Madrid, pour une pension de douze cents écus. Revenu près de Villeroi, pour chiffrer sa correspondance, il la communiquait à dom Balthazar Zuniga, ambassadeur d'Espagne en France. Celui-ci ayant lieu de soupçonner qu'on avait découvert la trahison, fit partir subitement l'Hoste, qui prit, avec un flamand, la route de la Champagne. Arrivé à la Faye, dans un endroit où l'on passe la Marne, comme la nuit était fort obscure, et qu'il cherchait un gué pour passer à l'autre bord, il tomba dans un trou et s'y noya le 24 avril 1604. Quelques personnes prétendirent que c'était son compagnon de voyage qui l'avait noyé par ordre de ses complices, de peur qu'étant appliqué à la question,

il ne les découvrît. Le corps fut retrouvé, et apporté à Paris ; et après que son procès lui eut été fait, il fut tiré à quatre chevaux.

Cependant on ne sévit que contre le sujet coupable ; et seul il porta la peine de sa trahison. On ne fit pas la moindre plainte à l'ambassadeur.

Mais la découverte dont on vient de rendre compte, ne fut que l'avant-coureur d'une autre menée de la part de l'Espagne, qui, malgré la paix, continuait à entretenir des intelligences dans le royaume, et en particulier avec le comte d'Auvergne, avec la marquise de Verneuil, maîtresse du roi, et avec d'Entragues son frère. La cour d'Espagne, dans le dessein où elle était d'envahir plusieurs places du midi de la France, et en particulier la ville de Marseille, s'adressa à Mairargues, gentilhomme provençal, qui avait obtenu du roi, depuis quelques années, la permission d'avoir deux galères équipées pour protéger le port de Marseille et les environs. Mairargues ayant remarqué un forçat des galères qui était homme de jugement et d'exécution hardie, il lui communiqua son projet, qui était de rendre le roi d'Espagne maître de Marseille. Dans ce temps, Mairargues, élu député de la noblesse des états de Provence, se rendit à la Cour auprès du roi, qui l'accueillit fort bien, et lui promit

même de le nommer viguier de Marseille. Cependant le forçat trouva moyen de faire dire au duc de Guise, gouverneur de Provence, qu'il pouvait découvrir au roi un secret de la plus haute importance, pourvu qu'on lui donnât sa liberté, après toutefois qu'on aurait reconnu la vérité de sa déclaration. Le duc manda au roi cette première ouverture, et il lui fut répondu qu'il pouvait promettre au forçat sa liberté. Celui-ci révéla tout ce qu'il savait. Le roi fit épier Mairargues par la Varenne, qui sut que Bruneau, secrétaire de l'ambassadeur d'Espagne, dom Balthazar de Zuniga, venait souvent chez Mairargues, et qu'ils s'enfermaient seuls dans un cabinet, où il était facile de les surprendre.

Averti, le 5 décembre, que le secrétaire de l'ambassadeur d'Espagne était avec Mairargues, la Varenne s'y rendit avec le prévôt de Fontis et quelques soldats, et ils écoutèrent quelque temps à la porte du cabinet; Mairargues en sortit le premier, et incontinent Fontis l'arrêta. Le secrétaire de l'ambassadeur d'Espagne qui suivait, voulut mettre l'épée à la main; mais en ayant été empêché, il fut arrêté.

Mairargues apercevant la Varenne, lui dit: « Je suis mort, monsieur; mais je vous prie de dire au roi, que s'il veut m'accorder la vie, je

lui révèlerai de grandes choses. » On se saisit incontinent des papiers qui étaient dans le cabinet.

Le secrétaire fut fouillé, et on lui trouva un écrit caché sous sa jarretière, entre deux bas. Les ministres Silleri et Jeannin ayant interrogé Mairargues et le secrétaire de l'ambassadeur d'Espagne, il résulta des aveux du premier qu'il avait offert depuis quatre mois, à l'ambassadeur, d'aider sa majesté catholique à s'emparer de Marseille avec les moyens renfermés dans l'écrit; et que l'ambassadeur d'Espagne avait non-seulement goûté son projet, mais l'avait exhorté à l'exécuter.

Après ce premier interrogatoire, le roi crut devoir faire instruire le procès par le Parlement, conformément aux lois du royaume. Mairargues fut mené à la Bastille, et le secrétaire espagnol au Châtelet.

L'ambassadeur d'Espagne alla se plaindre au roi de l'arrestation de son secrétaire, le réclamant avec hauteur, et invoquant à son égard le privilége des ambassadeurs.

Henri IV lui répondit: « Votre secrétaire a été surpris, négociant avec mes sujets pour introduire votre maître dans une de mes plus importantes villes, contre tout ce que la foi publique exige d'un roi qui fait profession d'être mon ami. J'ai

été forcé de le faire arrêter en même temps que le traître Mairargues, pour savoir au juste leur complot par le moyen des interrogatoires. Je ne souffrirai pas cependant qu'on sévisse contre lui, et qu'on viole les priviléges des ambassadeurs; mais ces priviléges sont-ils illimités? Si les ambassadeurs sont regardés comme des personnes sacrées, ils doivent de leur côté ne point violer le droit des gens, ne point suborner les sujets des souverains auprès desquels ils résident, et ne point conspirer contre leurs États et leurs jours, sous le voile de la paix et de l'amitié. »

L'ambassadeur répliqua : « Les secours d'hommes, d'argent, d'artillerie et de munitions que Votre Majesté fournit aux rebelles (les Hollandais) contre mon maître et les Archiducs, malgré le traité solennel de Vervins, rendent légitime l'acceptation que j'ai faite pour ces princes des offres des Français. Il n'a été question, dans les entretiens que j'ai eus avec Mairargues, que de le faire passer en Flandre. Les sujets de Votre Majesté, de connivence avec elle, loin d'aller combattre sous les enseignes de l'Archiduc pour la propagation de la foi orthodoxe, vont, au contraire, grossir les troupes des apostats, des rebelles, des ennemis implacables des souverains légitimes. Depuis la paix de Vervins, Votre Ma-

jesté a formé diverses entreprises, tant contre les villes appartenantes à l'archiduc, que contre celles qui appartiennent à mon maître. Elle a eu aussi de secrètes intelligences pour la destruction du trône de l'Espagne; c'est ce qu'attestent les dépositions faites en justice par ceux avec lesquels elle les entretenait, et qui ont fini leurs jours sur des gibets. La Boderie, résident de Votre Majesté auprès des archiducs, a fait tout son possible pour suborner les comtes de Wandembergue et quelques uns des principaux ministres de son maître. Je la prie donc de relâcher mon secrétaire, si elle ne veut que je proteste de violation des priviléges de mon emploi; violation qui est l'offense la plus grande qu'on puisse faire à mon souverain. »

« La manière dont les ministres espagnols se sont comportés à mon égard depuis la paix de Vervins, répliqua le Roi, m'empêche de faire aucun fond sur leur amitié. Cette considération m'a rendu plus soigneux de garantir de la ruine ceux qu'ils qualifient de rebelles, plus prompt par conséquent à les rembourser des sommes qu'ils m'avaient prêtées lorsque j'étais en guerre. Je ne leur ai fourni ni artillerie, ni munitions, mais plusieurs de mes sujets nourris dans les camps, ne voulant point rester oisifs dans mes États, ont été servir sous les étendards des Provinces-Unies;

d'autres sous ceux de l'Empereur, d'autres même sous ceux des Archiducs. Mais le Terrail, qui sert dans le régiment de mon fils, le Dauphin, et plusieurs autres, ne suivent-ils pas l'armée des Archiducs?

« La guerre de Flandre ne se fait point pour la propagation de la foi; c'est une guerre d'État, voilée du prétexte de la religion.

« Depuis la paix de Vervins, votre maître et ses ministres ont fait tous leurs efforts pour engager mes sujets à des révoltes. Les exemples des ducs de Biron et de Bouillon, du comte d'Auvergne, du prince de Joinville et d'autres en sont la preuve. Les ambassadeurs d'Espagne auprès de ma personne, qui vous ont précédé, ont été avec le comte de Fuentes, gouverneur du Milanais, les principaux instigateurs de ces conjurations. Vous ne les imitez que trop; cela est démontré par le complot fait avec d'Entragues et le comte d'Auvergne, et par celui que vous venez d'ourdir avec Mairargues, sans compter ceux qui ne sont pas encore découverts.

« Ce qu'on a trouvé de mes entreprises prétendues contre la Flandre ou l'Espagne, dans le procès de ceux que votre maître a absous ou fait mourir, leur a été arraché par la force des tourmens ou l'appât des récompenses. Je ne nierai pas que je

n'aie cherché à gagner les sujets de votre monarque, pour me dédommager des complots que lui et ses ministres trament tous les jours contre moi, mais on ne prouvera jamais que je me sois servi de la voie des ambassadeurs.

« Les Archiducs se sont servis de Terrail pour conspirer contre moi, sans considérer qu'il était attaché à ma personne et à celle du Dauphin, d'une manière particulière. Le gouverneur de Perpignan a voulu employer Lucquesses et ses complices pour s'emparer de Narbonne et de Beziers. J'ignore tout ce dont on accuse La Boderie, au sujet des comtes de Wandembergue réputés Allemands, quoique sujets des Archiducs. Je ne vous blâme pas, du reste, M. l'ambassadeur, de chercher à servir votre maître, pourvu que ce ne soit pas par des voies telles que celles qui s'employaient avec Mairargues et Lucquesses, et qui ne tendraient rien moins, qu'au renversement et à la ruine de mes États. »

« En supposant la vérité de ces complots, répondit l'ambassadeur, on trouvera que ce ne sont que des représailles de la violation du traité de Vervins par Votre Majesté?

« Elle y a porté atteinte, non-seulement depuis qu'il a été publié, mais dans le moment même qu'elle le signait; elle promettait à des rebelles

et à des hérétiques, de les aider secrètement contre un roi catholique, c'est ce qu'elle a fidèlement exécuté. Mon maître n'avait fait la paix que pour pouvoir les dompter plus aisément; et la facilité qu'il espérait, s'est convertie soudain en obstacle.

Henri IV termina la conversation en disant: « Je ferai informer sur la vérité des griefs dont on accuse votre secrétaire, et je vous en remettrai le résultat, M. l'ambassadeur, pour prendre sur votre réponse une résolution définitive. »

De nombreuses dispositions ayant attesté la trahison de Mairargues et son intelligence avec le secrétaire Bruneau, et même avec l'ambassadeur Zuniga, il fut condamné à avoir la tête tranchée et à être écartelé, le 19 décembre 1605. Ses biens furent confisqués. Le roi néanmoins en fit remettre une grande partie à sa veuve. Quant au secrétaire de l'ambassadeur d'Espagne, il fut convaincu, malgré ses dénégations, de ce dont on l'accusait; le roi voulut bien arrêter les suites du procès, et il le renvoya en Espagne. Mais à peine Mairargues avait-il été exécuté, qu'on découvrit que le comte du Barrault, ambassadeur de France, près la cour de Madrid, entretenait des intelligences à Pampelune, contre l'Espagne; ce qui prouve que de part et d'autre, on se

conduisait avec une haine assez mal dissimulée.

— Le second fait que nous devons rapporter, présente un résumé de la conspiration de Cellamare, une des manœuvres les plus hardies de la politique d'Albéroni.

On sait que la fortune de ce dernier ministre était l'ouvrage du duc de Vendôme, qui l'ayant vu en Italie, et ayant apprécié ses talens, l'avait emmené avec lui en Espagne, où le duc de Parme le nomma son agent auprès de Philippe V, et qu'Albéroni dès lors conçut le dessein de marier Elisabeth Farnèse, fille unique du duc de Parme avec le roi d'Espagne, mariage qui amena l'élévation d'Albéroni à la pourpre, et au poste de premier ministre. Maître de l'esprit de Philippe V, et surtout de celui de la reine, qui lui devait le trône, Albéroni forma alors trois grands projets.

Le premier était de faire une révolution en Angleterre, en faveur de la maison de Stuart; le second, de faire recouvrer à l'Espagne les états qu'elle avait perdus par la paix d'Utrecht et celle de Bade; le troisième, de provoquer en France une révolution qui ôtât la régence au duc d'Orléans et la fit passer au roi d'Espagne.

Pour l'exécution du premier projet, Albéroni s'était concerté avec le roi de Suède, Charles XII,

lequel devait faire une descente en Écosse ; mais ce dessein fut éventé par le Régent qui en donna avis au roi Georges I.

Pour forcer l'Empereur de rendre à l'Espagne ses possessions d'Italie, le cardinal avait conclu une alliance avec la Porte, qui devait opérer une diversion en Hongrie, tandis que la cour de Madrid ferait attaquer l'empereur en Italie.

Pour ôter la régence au duc d'Orléans, et la faire passer au roi d'Espagne, Albéroni avait imaginé de faire arrêter le Régent et de le faire transporter subitement en Espagne. L'exécution de ce dernier dessein fut confiée à l'ambassadeur d'Espagne en France, Antonio del Giudice, duc de Giovenazzo, prince de Cellamare, lequel avait été, en 1712, ministre du cabinet en Espagne. En 1715, il avait été nommé ambassadeur extraordinaire en France. A la nouvelle certaine du traité de la triple alliance, le prince de Cellamare alla s'en plaindre avec humeur, mais sans succès, au maréchal d'Huxelles, auquel il rappela les anciens principes de la maison de Bourbon sur la nécessité d'abaisser l'Autriche, et la convenance d'une union étroite entre la France et l'Espagne.

Le cardinal Albéroni fit dire au Régent, par le prince de Cellamare, que s'il voulait rompre avec la cour de Londres, Philippe V se réunirait si

intimement à la France, qu'il en résulterait les plus grands avantages pour le duc d'Orléans lui-même. La cour de Madrid observait que le traité qui se ménageait à Londres, en brouillant les deux branches de la maison de Bourbon, que la politique de Louis XIV avait si bien réunies, n'était qu'un *pot-pourri, une erreur et un véritable aveuglement,* qui faisait perdre à la France l'occasion d'affaiblir la puissance autrichienne. Mais les reproches et le mécontentement du cabinet espagnol furent sans mesure, quand il reçut des mains du marquis de Nancré, envoyé extraordinaire du duc d'Orléans à Madrid, le projet de traité de la quadruple alliance, si contraire à toutes ses vues sur l'Italie. C'est alors que la cour de Madrid, tout occupée du désir de se venger du duc d'Orléans, chercha à lui ôter les rênes du gouvernement. La légèreté et l'inconduite de ce prince favorisaient ce parti rigoureux. Ce prince était dépouillé de la plus grande partie de sa considération par ses mœurs dissolues, et par la confiance qu'il donnait à l'abbé Dubois, à Law et à M. d'Argenson. Le changement des monnaies, l'énorme poids des impôts, l'humiliation du parlement et la dégradation du duc du Maine, avaient fait au Régent une multitude d'ennemis dans toutes les classes. Le ministère espagnol crut le mo-

ment favorable pour lui enlever une autorité peu respectée, et il chargea de cette commission délicate le prince de Cellamare. Celui-ci gagna la duchesse du Maine, le cardinal de Polignac, des évêques, des magistrats, et des seigneurs du plus haut rang. Il n'y eut que le militaire qui resta neutre, le duc d'Orléans ayant toujours eu pour lui les plus grands ménagemens. Le projet de la faction ennemie de ce prince, était de se saisir de sa personne, la veille de Noël, à la messe de minuit, au moyen de trois cents personnes déguisées en gardes-du-corps, et de le conduire aussitôt en Espagne, pour l'enfermer dans une prison d'État.

Pour atteindre à l'exécution de ce dessein hardi, le prince de Cellamare fut obligé de multiplier les mémoires qu'il fallait distribuer aux chefs de la révolution, et de se confier à des écrivains mercenaires et inconnus. Un d'eux nommé Buvat, alla tout dévoiler à l'abbé Dubois, qui donna pour instruction au copiste de continuer à travailler chez l'ambassadeur d'Espagne, et de prendre la liste des conjurés. Buvat fit savoir, un soir, qu'il avait copié en entier le projet de la révolution, compris en cinquante mémoires différens, dont il donna les sommaires ; et que ce projet devait être porté à la cour d'Espagne, par l'abbé

Porto-Carrero, qui se rendait à Madrid; l'abbé Dubois fit suivre Porto-Carrero, et on l'arrêta à Poitiers, le 2 décembre 1718. On trouva dans ses papiers le plan détaillé pour ôter la régence au duc d'Orléans.

Le prince de Cellamare, à la nouvelle de l'arrestation de Porto-Carrero, incertain encore si on avait saisi ses papiers, se rendit chez le ministre de la guerre, Leblanc, pour s'assurer des faits. Mais après une courte explication, le ministre qui avait déjà reçu des ordres du Régent, dit à M. de Cellamare : « Suivez-moi, Monsieur, j'ai ordre de faire la visite de votre hôtel, en présence de l'abbé Dubois et de divers officiers; si vous obéissez de bonne grâce, il ne vous sera fait aucun mal; mais si vous résistez, de plus grandes forces sont prêtes pour vous soumettre à la volonté du roi. » L'ambassadeur voulait balbutier quelques paroles sur le droit des gens et les prérogatives de sa personne. D'un ton plus élevé encore, on lui répartit qu'il avait dégradé sa dignité, en sorte qu'il fut contraint de suivre le ministre Leblanc et l'abbé Dubois à l'hôtel de la légation d'Espagne, qui était déjà investi par un détachement de mousquetaires. L'ambassadeur soutint d'abord avec gravité la visite de ses papiers, qui fut faite en sa présence, mais le dépit s'empara

de lui quand on visita la cassette où il conservait quelques billets doux, et il s'exhala en sarcasmes contre l'abbé Dubois. Le scellé fut mis sur les papiers de l'ambassadeur, et il fut lui-même consigné dans son hôtel, et confié à une garde de mousquetaires.

Le prince de Cellamare, sans se déconcerter, écrivit le 10 de décembre à tous les ministres étrangers à Paris, une lettre sur l'attentat commis en sa personne, et sur l'ouverture de son secrétaire. Mais le 23 janvier 1719, il partit pour Blois, sous escorte, et y resta jusqu'au 6 de mars de l'année suivante où il fut reconduit à la frontière.

Telle fut l'issue d'une entreprise fort au-dessus des moyens et de l'esprit du prince de Cellamare. Ce n'était guère qu'un simulacre d'ambassadeur. C'était un de ces hommes taciturnes par caractère plutôt que par prudence, dont le corps et l'esprit étaient aussi embarrassés que pesans. Il n'avait d'autre talent que celui de bien représenter, entendant à merveille le cérémonial des ambassadeurs, mais sans aucune des qualités nécessaires au chef d'un complot aussi hardi que celui dont il s'agissait. Il recevait indistinctement tous les mécontens de la régence; écoutait leurs griefs, promettait sa protection; il allait, au nom du roi d'Espagne, rechercher les grands, et sollicitait

leur amitié, sans s'apercevoir que cette conduite devait donner des soupçons et des inquiétudes à l'abbé Dubois, si habile dans l'art de dévoiler une intrigue.

Avant qu'on eut arrêté le prince de Cellamare, le cardinal Albéroni avait donné ordre au duc de Saint-Aignan, ambassadeur de France, de quitter Madrid dans vingt-quatre heures; le duc de Saint-Aignan partit. Le cardinal ayant appris sur ces entrefaites, l'arrestation du prince de Cellamare, envoya des gens à la poursuite de l'ambassadeur de France pour le ramener. Celui-ci, qui soupçonnait les intentions du cardinal, ne fut pas plutôt arrivé sur les frontières de la Haute-Navarre, qu'il gagna, avec la duchesse son épouse, sur des mulets, Saint-Jean-Pied-de-Port, en laissant dans son carrosse, une femme et un valet de chambre intelligens, avec ordre de se faire passer pour l'ambassadeur ou l'ambassadrice, si l'on venait les arrêter, et de crier bien haut contre la violence qu'on leur faisait.

Les gens que le cardinal avait envoyés à la poursuite de l'ambassadeur, joignirent bientôt l'équipage. Les prétendus ambassadeur et ambassadrice jouèrent très bien leur rôle; et ceux qui les arrêtèrent, les ramenèrent à Madrid, pleins de joie de cette capture. Quand Albéroni sut qu'il

était dupe, il en fut très mortifié. Le duc de Saint-Aignan continua heureusement sa route, et parvint en France sans accident. Mais le procédé d'Albéroni n'en fut pas moins jugé indécent, et contraire au droit des gens.

A l'instant où le cardinal s'occupait à faire arrêter le duc de Saint-Aignan, il écrivait au prince de Cellamare, un billet, dans lequel il lui disait, pour le rassurer, que ce qui s'était passé, à l'égard du duc de Saint-Aignan, ne devait, en aucune manière, être un exemple pour en user de même envers lui ...; qu'il avait été nécessaire de prendre ce parti, parce qu'il n'avait plus de caractère, à cause de sa mauvaise conduite.

« Votre excellence, disait le cardinal, continuera d'être ferme à demeurer à Paris, et elle n'en sortira que lorsqu'elle y sera contrainte par la force. En ce cas, il faudra céder, en faisant auparavant les protestations requises au roi très chrétien, au parlement et à tous les autres qu'il conviendra, sur la violence que le gouvernement de France exerce contre la personne et le caractère de votre excellence. Supposé qu'elle soit obligée de partir, elle mettra auparavant le feu *à toutes les mines* ». Cette expression indique assez la violence des desseins arrêtés.

Le ministre des affaires étrangères, fit passer,

le 10 décembre, au corps diplomatique, la circulaire suivante, au sujet des mesures de rigueur que la Cour venait de prendre envers l'ambassadeur d'Espagne.

« Comme ce qui se passa hier, Monsieur, à l'égard de M. le prince de Cellamare, a dû vivement frapper votre attention, j'ai ordre de vous faire savoir que ce n'est qu'avec beaucoup de peine que S. M. s'est portée à prendre cette résolution, quoique accompagnée de tous les égards et de toutes les marques de considération possibles, à l'égard de l'ambassadeur d'un prince dont l'amitié lui sera toujours chère, et qui est incapable d'entrer dans des desseins aussi pernicieux, etc.

Une circonstance reste à noter. Le ministre des affaires étrangères écrivit plus particulièrement, sur la découverte de la conspiration, au comte de Stairs, ambassadeur d'Angleterre, l'invitant à se rendre auprès du Régent, que l'étiquette empêchait de voir depuis long-temps pour le fait suivant : le Régent étant allé un jour voir l'ambassadeur qui vint le recevoir au bas de l'escalier, le Régent ne voulut pas sortir de sa voiture, à moins que M. de Stairs ne lui donnât la main pour descendre de carrosse. Celui-ci lui fit dire, que s'il venait chez lui, en qualité de

Régent de France, il ne pouvait obéir, mais qu'il volerait au-devant des pas du duc d'Orléans, chaque fois qu'il ferait au comte de Stairs, et non à l'ambassadeur de sa Majesté britannique, l'honneur d'aller le voir. Le Régent ne fit point de réponse, et se retira. M. de Stairs évita, depuis ce moment, d'aller à la Cour, et ce ne fut que lors de la découverte de la conspiration de Cellemare, qu'il se rapprocha du duc d'Orléans.

Cet ambassadeur était d'une fierté qui dégénérait quelquefois en arrogance, même envers Louis XIV et le ministre Torci, confondant ainsi la hauteur et la dignité. Néanmoins, il savait, dans l'occasion, cacher ce caractère altier sous des formes insinuantes, et on lui pardonnait quelques écarts en faveur de ses talens et du zèle pour la cause de son maître. Il finit enfin par acquérir l'amitié du duc d'Orléans, et par unir intimement les cours de Londres et de Versailles.

XXI. — JURIDICTION DES AMBASSADEURS.

—

Nous avons établi que toutes les personnes, formant la suite, ou attachées à la maison de l'ambassadeur, jouissaient de l'exemption de la

juridiction locale. Pour suppléer à cette exemption, l'usage a introduit un droit inhérent au caractère des ministres du premier et du second rang, et communément désigné sous le nom de juridiction des ambassadeurs.

Mais jusqu'où ce droit peut-il s'étendre? Rien n'est si incertain que la jurisprudence moderne à cet égard.

Pour ce qui est de la *juridiction civile,* elle est généralement reconnue en Europe. Les ministres peuvent donc se charger d'actes de la juridiction volontaire, de légaliser des contrats, de rédiger ou recevoir des testamens, d'apposer les scellés après décès. Il appartient aux tribunaux de leur pays de décider si ces actes sont également valables, pour ceux de leurs compatriotes qui ne font pas partie de la légation; mais ces formalités ne suffisent jamais pour valider des actes qui ne peuvent être distraits de la compétence judiciaire. Lorsqu'un tribunal du pays où réside l'Envoyé, a besoin d'entendre, comme témoins, des personnes de sa maison, il peut demander à celui-ci de les faire comparaître. S'il s'y refuse et qu'il insiste pour les interroger lui-même, son droit ne paraît pas douteux, et dans tous les cas il ne conviendrait guère d'en faire un sujet de contestation. Des conventions particulières peuvent fixer

diversement ces rapports et les spécifier plus exactement.

L'action du ministre à l'égard de la juridiction criminelle, n'est pas aussi généralement reconnue. Ce serait un acte trop contraire à l'autorité de l'État où il réside, que celui d'infliger, fût-ce même dans son hôtel, une peine corporelle. Cependant les Envoyés réclament le droit de faire mettre aux fers ceux de leurs domestiques qui se sont rendus coupables d'un délit criminel, et de les renvoyer ainsi dans leur pays; à moins qu'il ne se soit déjà présenté le cas où leur propre gouvernement ait refusé une permission semblable. Mais comme la compétence judiciaire du lieu où se commet le délit est partout établie, il semblerait que si le ministre est en droit de traduire devant la justice de son pays les personnes attachées à son service, qui ont commis des excès dans sa demeure, surtout lorsque ces désordres concernent leur patrie ou leurs compatriotes; il n'en devrait pas être ainsi de celles qui, hors de l'hôtel de la légation, auraient troublé la tranquillité publique; leur jugement appartient à la magistrature du pays comme autorité compétente, pour punir de pareils crimes. Aussi les ministres, pour ne compromettre ni leur caractère, ni la tranquillité publique, chassent ordinairement le cou-

pable de leur service et l'abandonnent à la justice locale.

Pour les simples délits de police on s'en remet ordinairement à l'Envoyé, sur le châtiment des gens de sa suite ; on les fait même conduire chez lui, à cet effet, lorsqu'on les surprend et les arrête hors de son hôtel.

XXII. — IMMUNITÉS DES IMPOTS.

Les ministres sont absolument exempts de tout impôt personnel, sous quelque dénomination que ce soit, comme capitation, taxe sur les revenus; mais ils sont soumis, comme tous les habitans, aux impositions foncières, s'ils possèdent des immeubles dans le pays où ils résident, ainsi qu'aux taxes que l'État prélève pour l'usage des établissemens publics, par exemple, pour les *ponts et chaussées*. Cependant l'exemption de ces dernières taxes qui était accordée dans l'ancien empire Germanique à tous les ministres accrédités auprès des assemblées, diètes et députations d'empire, s'observe encore en faveur des ministres près la

diète de la confédération, quoique jusqu'ici sans engagement formel. Quant aux postes, il s'en faut de beaucoup que les ministres jouissent d'une franchise de port, même daus les pays, où comme en Angleterre, ce droit a le caractère d'un impôt formel.

Dans la règle, les Envoyés ne devraient être sujets à aucun des droits de *douanes*, ni en général à aucun droit sur l'usage et la consommation d'objets transportables. Mais on a quelquefois tellement abusé du nom des agens diplomatiques, en le prêtant aux sujets du pays, au détriment des caisses publiques et du commerce, que partout on a, de nos jours, limité ce droit. C'est ainsi qu'en 1829 des personnes de la maison de l'ambassadeur d'Angleterre, ayant renfermé dans des caisses qui lui étaient destinées, des marchandises prohibées et d'un haut prix, lord Stuart qui eut connaissance de cette fraude, ordonna que les caisses fussent ouvertes à la douane de Calais, et qu'elles fussent immédiatement réexpédiées pour Londres. A peu de temps de là on fit un semblable abus du nom de prince de Polignac, qui revenait de son ambassade d'Angleterre pour occuper le poste de ministre des affaires étrangères. Le prince ayant soupçonné le délit, le fit constater à la douane, et les objets dont l'importation était dé-

fendue furent renvoyés. Sous ce point de vue de garantie contre l'abus, le ministre ne saurait donc se refuser, comme nous l'avons déjà observé, qu'on visite à la douane les objets qu'il apporte ou fait venir, mais il n'est pas obligé de souffrir cette visite dans son hôtel. Cependant il faut remarquer que dans la plupart des Cours on laisse passer librement tout ce qui est sous le couvert ou sous le cachet des Envoyés; et cette condition a été expressément stipulée pour les ministres à la diète de Francfort dans un accord fait avec la ville.

Ordinairement on permet aux Envoyés, à leur arrivée et quelque temps après, d'introduire, franc d'impôt, tout ce dont ils ont besoin pour leur propre usage. A cet effet, le roi d'Espagne, par un décret du mois d'octobre 1814, et en février 1817, a accordé un délai de six mois; un terme semblable a été fixé en Russie.

XXIII. — FRANCHISE DE L'HOTEL. — DROIT D'ASILE.

—

Nous avons vu que par suite de l'exterritorialité, la demeure du ministre était comprise dans

l'immunité de juridiction; c'est ce qu'on appelle *franchise de l'hôtel d'ambassade*: nulle part, en Europe, ce droit n'est contesté. Il en est autrement de l'extension de cette indépendance à toutes les maisons du quartier qu'habitent les ministres, et auxquelles jadis ils faisaient arborer les armes de leur souverain. Cette *franchise de quartier*, qui fut long-temps tolérée dans plusieurs États, et notamment à Rome, à Venise, à Madrid, est partout abolie.

Mais on doit se garder de confondre la franchise de l'hôtel avec le *droit d'asile*; c'est-à-dire le droit que réclamaient les ministres de donner asile aux sujets du pays; de prendre sous leur protection, dans leur demeure, des individus qui s'étaient rendus coupables de quelque délit. Ces priviléges que l'on faisait valoir autrefois, ont subi le sort de toutes les prétentions mal fondées. Cependant on va voir, à la fin de cet article, que la persévérance des ambassadeurs à en soutenir le droit, a donné lieu aux contestations les plus vives et même à des querelles sanglantes.

— S'il arrivait qu'un criminel, sujet du pays, se réfugiât dans l'hôtel du ministre, les autorités ne pourraient immédiatement l'enlever de vive force, mais elles devraient requérir, dans les formes usitées, l'extradition. Si le ministre s'y

refusait, la justice est en droit de prendre toutes les mesures de rigueur pour se saisir du coupable, dans l'hôtel même de la légation.

— En 1540, la république de Venise étant en guerre depuis long-temps avec les Turcs, songea à la paix, et envoya dans ce dessein, Louis Badouer à Constantinople, l'autorisant de céder à la Porte les villes de Malvoisie et de Napoli de Romanie. Mais le divan ayant eu connaissance des instructions secrètes de Badouer, se crut dans le cas d'obtenir des Vénitiens de plus grands avantages, et il demanda, outre Malvoisie et Napoli de Romanie, toutes les îles de l'Archipel possédées par la république. Après beaucoup d'entrevues et de conférences, la paix fut conclue moyennant la cession des deux villes ci-dessus, et une somme de trois cent mille ducats, payable en trois ans, pour les frais de la guerre. La paix était vivement désirée à Venise; mais on souhaitait des conditions honorables, et on y fut indigné de la conduite malhabile de Badouer. Celui-ci se justifia, en prouvant qu'il avait trouvé les ministres de la Porte ottomane pleinement informés de ses instructions, et que, dès lors, il lui avait été impossible de donner le change. On travailla à découvrir les auteurs de cette perfidie, et on sut qu'elle avait été tramée par Nicolas Cavezza,

secrétaire du sénat, conjointement avec son frère Constantin Cavezza, secrétaire du conseil des Dix, et le noble Maffée Léone, Sage de Terre-Ferme, tous trois pensionnés par la France pour lui révéler les plus secrètes délibérations du gouvernement. Ils en rendaient compte à Augustin Abondio, et à Jean Valier, dévoués l'un et l'autre à François I, et qui étaient ses émissaires à Venise.

Nicolas Cavezza, Abondio et Valier, instruits de cette dénonciation, se réfugièrent au palais de l'ambassadeur de France. Le conseil des Dix soutint qu'il n'y avait point d'*asile* pour le crime de trahison, envoya des gens armés et fit placer deux pièces de canon contre le palais de l'ambassadeur; celui-ci céda à la force. Les coupables furent livrés et pendus aussitôt entre les deux colonnes de la petite place de Saint-Marc. Constantin Cavezza eut le temps de se sauver hors des terres de la république, ainsi que Maffée Léone. L'acte exercé dans le palais de l'ambassadeur du roi, parut en France une infraction du droit des gens. François I se plaignit hautement de l'insulte faite à son ambassadeur, et refusa pendant deux mois audience à Jean-Antoine Venier, ambassadeur de Venise à sa Cour; mais enfin son courroux s'étant un peu calmé, il le fit venir et lui dit : Qu'auriez-

vous fait, Monsieur, si on en avait usé de la sorte à votre égard? — Sire, répondit Venier, si des sujets rebelles à Votre Majesté osaient se réfugier dans ma maison, je les prendrais moi-même pour les livrer aux juges, et si j'en usais autrement, j'en serais rigoureusement puni par la république. Cette sage réponse acheva de calmer le monarque.

—Le cardinal d'Est, protecteur et directeur des affaires de France à Rome, se trouvait chargé d'y appuyer les prétentions des ducs de Parme et de Modène sur certaines terres et domaines réunis à la chambre apostolique. Le cardinal d'Est, dans cette circonstance, s'acquitta de sa charge avec toute la fierté d'un ministre qui parle au nom d'un monarque puissant, et avec tout le zèle d'un homme qui travaille pour les intérêts de sa maison. Mais le pape qui n'aimait nullement ce cardinal, n'était point disposé à céder à ses sollicitations.

Un incident qui survint en 1660, augmenta la froideur ou plutôt la mésintelligence entre la France et la cour de Rome. Le 21 de juin, deux ou trois sbires étant allés pour saisir, pour dettes, un marchand qui logeait aux environs du palais du cardinal d'Est, plusieurs des gens de cette Éminence, voulurent les empêcher d'exécuter

leur commission, sous prétexte qu'on ne pouvait pas, suivant eux, enlever cet homme sans violer les *franchises* du palais de l'ambassadeur. Les sbires persistant à vouloir passer outre, les domestiques du cardinal mirent l'épée à la main et forcèrent les sbires à se retirer sans leur proie.

Dom Mario Chigi, frère du pape, et général des troupes de l'Église, prétendant que la franchise du palais du cardinal ne s'étendait pas aussi loin qu'on le disait, ordonna au barigel, ou chef des sbires, de se transporter bien accompagné dans la maison du marchand, et de l'enlever de force. Cette expédition ne put se faire à l'insu des gens du cardinal, qui accoururent en grand nombre, chargèrent le barigel, lui tuèrent trois hommes, en blessèrent plusieurs, et enlevèrent le prisonnier. Le cardinal d'Est voulant prévenir les suites de cette affaire, envoya sur-le-champ son maître de chambre à don Chigi, pour lui faire des excuses, protestant qu'il n'avait aucune part à ce qui venait de se passer. Don Chigi reçut cette satisfaction assez froidement. Néanmoins, cette affaire se pacifia par la médiation des cardinaux Barberin et Pio, le pape ayant consenti à donner une entière absolution du passé.

Le cardinal d'Est jugeant que, malgré ce raccommodement, sa présence ne serait jamais

agréable au pape, et qu'il ne pourrait obtenir satisfaction pour les ducs de Parme et de Modène, écrivit à la cour de France sur la nécessité d'envoyer à Rome un ambassadeur. Le roi fit choix, pour cette fonction, du duc de Créqui. C'était un seigneur d'une très noble représentation, mais plus propre à la carrière des armes, qu'il avait suivie jusqu'alors, qu'à celle de la politique, qui exige du calme, des complaisances ct des procédés réservés. Ce seigneur, en arrivant à Rome, refusa de visiter, le premier, les parens du pape. Plusieurs Romains, attachés aux intérêts de la cour de France, lui représentèrent en vain qu'il était convenable de donner au pape cette satisfaction d'usage. L'ambassadeur fut inflexible, regardant cette condescendance comme préjudiciable à la dignité de duc et pair. Néanmoins, le roi, instruit de cette difficulté, ordonna au duc de Créqui de satisfaire le pape, et il fit la première visite à ses neveux. Mais comme cette civilité était forcée, et que le duc ne la rendait qu'avec dépit, loin de rétablir la bonne intelligence, elle ne servit qu'à augmenter la froideur de part et d'autre. Enfin, le 20 d'août 1662, arriva la scène qui brouilla ouvertement les deux Cours, et faillit occasioner une guerre, malgré l'inégalité de forces des deux États. Ce jour-là,

quelques Français de la suite de l'ambassadeur, prirent querelle avec des soldats du régiment corse de la garde du pape, et les maltraitèrent. Ceux-ci donnèrent l'alarme à leurs casernes qui n'étaient pas éloignées, et quatre cents soldats Corses, commandés par leurs officiers, se jettèrent sur tous les Français qu'ils rencontrèrent, les poussant vivement jusqu'au palais de l'ambassadeur de France, qui se trouvait alors chez lui. Entendant un grand tumulte et des coups de mousquet, le duc de Créqui parut sur son balcon pour connaître la cause de ce fracas; mais l'irritation était telle, qu'au moment où il parut, des soldats Corses tirèrent des coups de fusil sur le balcon. Peu après une troupe d'entre eux ayant rencontré l'ambassadrice qui revenait chez elle, quelques soldats tirèrent sur son carrosse, tuèrent un de ses pages qui était à la portière, et blessèrent deux ou trois autres de ses gens. Don Mario Chigi ne fut pas plutôt instruit de cet événement, qu'il dépêcha au duc de Créqui un gentilhomme, pour le désavouer et lui témoigner ses regrets. Mais l'ambassadeur regardant l'accident arrivé comme une suite du mécontentement de la famille du pape, en chargea le gouvernement, et l'envoyé fut à peine écouté.

Les coupables s'étant évadés dans la nuit, on

attribua leur fuite à la connivence du cardinal impérial, gouverneur de Rome.

Le lendemain, le pape assembla un consistoire dont s'absentèrent les cardinaux français et espagnols. Il y déplora les malheurs de la veille, et dépêcha aussitôt un courrier avec des lettres au roi, dans lesquelles il s'efforçait de calmer sa colère.

Le duc de Créqui expédia, de son côté, un courrier portant la relation de ce qui s'était passé, et l'on conçoit que ces renseignemens étaient très différens de ceux que fournissait la cour de Rome. En attendant, le duc de Créqui fit armer tous ses gens, ainsi qu'un grand nombre d'autres personnes, et il ne se promenait dans Rome qu'entouré d'une garde considérable. Le pape, fâché d'une précaution qu'il regardait comme injurieuse, fit en vain prier le duc de désarmer ses gens; celui-ci protesta, déclarant qu'il était forcé d'agir ainsi pour sa propre sûreté.

A l'arrivée du courrier du duc de Créqui à Paris, le roi tint un conseil, à l'issue duquel le comte de Brienne alla trouver le nonce, auquel il enjoignit, de la part de Sa Majesté, de partir le lendemain matin pour Meaux, et de ne point bouger jusqu'à nouvel ordre; lui observant qu'on agissait ainsi, afin de garantir sa personne d'un accident

pareil à celui qui était arrivé à l'ambassadeur de France à Rome. Le nonce répondit qu'il désirait avant de partir d'être entendu ; il se rendit pour ce sujet à la Cour, la nuit du même jour. Il ne put voir que Lyonne, à qui il témoigna les amers regrets du pape sur ce qui venait de se passer ; lui faisant part, en même temps, de l'ordre donné par Sa Sainteté pour la punition des coupables. Le nonce, pour ne pas paraître subir l'exil, au lieu d'aller à Meaux, se rendit à Saint-Denis, où le roi envoya quarante mousquetaires qui ne le perdaient pas de vue.

Les choses paraissaient se calmer, lorsqu'un gentilhomme de l'ambassadeur apporta la nouvelle que le duc avait été obligé de quitter Rome le 2 de septembre. Le roi, plus irrité que jamais, fit donner ordre au nonce de partir immédiatement de ses États ; et il partit, en effet, le 14 septembre, escorté par cinquante mousquetaires qui le conduisirent jusqu'aux frontières de Savoie, sans lui permettre de parler à personne.

Le duc de Créqui avait mandé à sa Cour : que, sous prétexte que cinquante ou soixante Français poursuivis et outragés par toute la ville, s'étaient réfugiés en son palais, comme dans le véritable *asile* des sujets de sa nation, les parens de Sa Sainteté avaient fait entrer dans la ville de Rome,

quatre à cinq mille hommes de troupes, tant cavalerie qu'infanterie; qu'il s'était vu investi chaque jour, d'un nouveau corps de garde; qu'on en avait mis huit ou dix autour de son palais, qui s'étaient retranchés dans toutes les rues adjacentes; qu'outre cela, on avait, depuis cinq à six jours, enjoint aux marchands de n'avoir aucun commerce avec les Français, et ordonné même au boulanger et au boucher qui le servaient, de ne lui fournir qu'une certaine quantité de viande et de pain, laquelle était insuffisante pour la subsistance de sa maison, et qu'ainsi, s'étant vu doublement bloqué et assiégé, sans pouvoir même juger quels seraient le terme et la mesure de tant d'attentats contre le droit des gens, et le respect dû au roi, il s'était cru obligé, pour ne point compromettre davantage l'honneur de Sa Majesté, de sortir à l'instant de Rome.

Le pape, dans la relation qu'il avait envoyée, accusait, de son côté, l'ambassadeur d'avoir fait, depuis la querelle avec les Corses, des levées de troupes, et rassemblé tant de soldats, que les Romains commençaient à craindre pour leur sûreté, ou au moins le saccagement et le pillage de la ville.

Cependant, le pape ayant établi une congré-

gation de cardinaux et de prélats agréables à la France, fit part au roi, que voulant se dépouiller de son propre sentiment au sujet de la réparation qui lui était due, il s'en remettait à tout ce que cette congrégation déterminerait.

Le roi ne fit aucune réponse aux diverses lettres du pape, et se contenta de lui faire dire, que s'il avait des propositions à offrir pour un accommodement, il pouvait s'adresser au duc de Créqui, qui avait pouvoir de les écouter. C'est d'après ce renvoi à l'ambassadeur de France, qu'on lui fit savoir les noms de ceux qui devaient composer la congrégation nommée par le pape, et il en exclut don Mario Chigi et le cardinal impérial.

Peu après, la congrégation ordonna que la garde corse serait licenciée ; mais l'ambassadeur, peu satisfait, témoigna que les Corses, ayant été licenciés tambour battant et enseignes déployées, tandis qu'il aurait fallu les chasser de Rome, la corde au cou, ou avec quelqu'autre traitement infamant, il ne pouvait pas accepter leur licenciement comme une réparation. A quelques jours de là, on lui fit savoir encore qu'on avait ôté le gouvernement au cardinal impérial, contre lequel le roi avait paru irrité, et que, pour obliger cette Éminence de sortir de Rome, le pape

l'envoyait dans la marche d'Ancône remplir une légation qu'il avait établie exprès pour lui. La réponse de l'ambassadeur fut, que bien loin que le roi pût regarder la déposition du cardinal impérial du gouvernement de Rome comme une peine qu'on lui imposait, il avait plutôt lieu de se plaindre du pape, qui, en créant une légation particulière en faveur de cette Éminence, semblait plutôt vouloir la récompenser de ses services, que la mortifier en vue de donner satisfaction au roi. Enfin, la congrégation fit pendre un Corse et un sbire qui s'étaient laissé prendre; mais cette exécution ne satisfaisant pas encore la Cour, le pape envoya l'abbé Rospigliosi au duc de Créqui, pour le prier de lui faire savoir quelles étaient les intentions du roi. Les propositions qu'il en rapporta, parurent si dures à la cour de Rome, qu'elle ne crut pas devoir les accepter: sur quoi l'ambassadeur et le cardinal d'Est partirent pour se rendre en France, où ils arrivèrent au commencement de 1663.

Par suite de ces événemens, le pape fut assigné à la requête du procureur général du parlement de Provence, et sommé d'abandonner la ville d'Avignon, comme une possession qui, quelqu'ancienne qu'elle fût, n'était, disait-on, par la nullité du titre primitif, ou de la vente

faite par la reine Jeanne à Clément VI, qu'une injuste détention.

Trois arrêts, par *défaut*, furent rendus contre le pape; et, par le dernier, en date du 26 juillet 1663, le comtat Venaissin et Avignon furent déclarés non confisqués sur le Saint-Siége, mais réunis au comté de Provence, comme ayant été démembrés par des actes vicieux et contraires à toutes les lois, en sorte que le roi paraissait rentrer dans son bien. Mais cette saisie ne suffisait pas au monarque. Vers la fin de l'année, un corps de quatre mille fantassins et de deux mille chevaux, sous les ordres du maréchal du Plessis Praslin, alla hiverner dans les duchés de Parme et de Modène, pour entrer dans les États de l'Église au commencement du printemps. Le roi était résolu à commencer la guerre contre le pape, dès le mois de mars 1664, s'il n'obtenait point satisfaction. Il en avait prévenu le cardinal de Médicis, doyen du sacré collége, ainsi que le roi d'Espagne et le grand-duc de Toscane, afin qu'ils déterminassent Alexandre VII à lui donner satisfaction. Enfin, ce pontife, touché des maux dont ses États étaient menacés, consentit à accorder ce que la France exigeait.

— Après la paix de Nimègue, Louis XIV avait envoyé en Espagne, en qualité d'ambassadeur, le

marquis de Villars, qui, avant la guerre, y avait le même caractère. Il arriva à Madrid au mois de juin 1679, et trouva la monarchie espagnole gouvernée par Don Juan d'Autriche, frère naturel et premier ministre de Charles II, prince aussi faible de corps que d'esprit. Le marquis de Villars eût, en 1680, avec le ministère espagnol, une difficulté assez vive pour le fait suivant :

Les ministres étrangers avaient à Madrid deux privilèges : le premier était d'avoir un arrondissement autour de leur palais, dans lequel aucun officier de la justice ne pouvait exercer ses fonctions sans la permission de l'ambassadeur, ni même passer avec le signe de sa charge, qui est une baguette blanche; l'autre privilége était une exemption des droits d'entrée pour les objets de consommation de l'ambassadeur.

Cette dernière exemption ayant amené des abus, fut convertie en une somme annuelle de seize mille francs, donnée à chaque ambassadeur par le roi d'Espagne : mais quant à l'exemption de justice des ministres étrangers, elle avait été observée avec tant de rigueur, que quelques uns avaient fait pendre à l'instant des officiers de justice pour avoir violé ce privilége, et les plus modérés les avaient fait maltraiter. Il arriva que, sur la fin de janvier 1680, le corrégidor de Madrid,

accompagné de ses alguazils, passa en plein jour dans le *quartier* de l'ambassadeur de France, qui n'en fut averti qu'après son passage; mais il ne laissa pas de lui envoyer dire qu'il devait savoir qu'il avait violé ses priviléges, et qu'il prît garde à ne pas les enfreindre de nouveau. Le corrégidor s'excusa sur ce qu'il n'avait pas su que ce fût le quartier de l'ambassadeur; et cependant dix jours après, dans le temps que l'ambassadeur était hors de chez lui, il traversa de nouveau son quartier. L'ambassadeur s'en plaignit aux ministres. La réponse, signée d'un secrétaire d'État, fut que le roi, en conséquence d'une déclaration de 1671, ayant résolu de traiter à Madrid les ambassadeurs de chaque prince comme ceux d'Espagne l'étaient à leur Cour, S. M. C. avait considéré qu'en France, l'ambassadeur d'Espagne n'avait aucun privilége ni juridiction hors de son palais, à la portée duquel la justice passait; et qu'ainsi elle entendait qu'à l'avenir, l'ambassadeur de France n'eût pas plus de privilége à Madrid, que celui d'Espagne n'en avait à Paris.

Le marquis de Villars répondit: Que son souverain entrerait volontiers dans une réciprocité de traitement pour les ambassadeurs respectifs; mais que pour prendre des décisions plus justes à cet égard, il représenterait à S. M. C. les fa-

veurs particulières dont jouissait en France l'ambassadeur d'Espagne, lequel entrait chez le roi et la reine quand il voulait, sans demander audience, accompagnait le roi à la chasse et en d'autres rencontres, sans permission; assistait assis aux fêtes et aux cérémonies publiques, et allait à six chevaux dans Paris, quand il voulait. Il ajoutait : qu'il ferait part, au roi son maître, de la déclaration qu'on lui avait faite, et demandait que provisoirement on laissât les choses dans le même état, jusqu'à ce qu'il pût recevoir les ordres de S. M.

Le secrétaire d'État adressa à l'ambassadeur une seconde note, portant que le roi ayant vu sa réponse, persistait dans sa première résolution, et lui ôtait à l'avenir les immunités et franchises du quartier.

La cour de France fut fort blessée, et chargea son ambassadeur de demander à celle d'Espagne une satisfaction publique, comme d'une injure personnelle qui lui était faite.

Le duc de Medina-Céli, premier ministre, répondit au marquis de Villars, qu'en 1671, le roi d'Espagne avait déclaré que les ambassadeurs et ministres des princes étrangers qui étaient à Madrid n'avaient point de quartier privilégié; que s'ils en avaient joui depuis, ce n'avait été que par

tolérance, mais qu'afin que celui de France n'eût pas sujet de se plaindre, on ferait à tous les autres ambassadeurs la même déclaration qu'on lui avait faite.

L'ambassadeur répondit : « qu'une pareille satisfaction lui paraîtrait plutôt une injure; que l'ambassadeur de France, d'après les liens qui unissaient les deux Cours, pouvait bien attirer des grâces aux autres ambassadeurs, mais non pas leur faire perdre les avantages qu'ils avaient déjà; qu'il ignorait la déclaration de 1671; que depuis, il avait été plus de deux ans ambassadeur à Madrid avec tous ses priviléges; qu'on ne les ôtait présentement qu'à lui seul, et qu'il en demandait le rétablissement d'une manière qui pût satisfaire le roi son maître. »

Le lendemain, le marquis de Villars eut audience du roi, auquel il présenta une lettre de créance spéciale pour cette affaire, et lui fit considérer que le sang, les alliances et la paix nouvellement signée, semblaient être un garant des égards dus à S. M. T. C., laquelle espérait recevoir de lui, dans cette occasion, tout ce qu'elle avait lieu d'attendre de sa justice et de son amitié.

Cette affaire fut portée au conseil d'État, et la satisfaction exigée par la cour de France fut accordée; en sorte que le 14 avril, le marquis de

los Balbasès vint trouver l'ambassadeur, et lui remit un écrit signé de lui, portant que le roi d'Espagne ayant chargé son ambassadeur en France de la satisfaction et de la réponse à la lettre du roi T. C., lui avait commandé en même temps de venir assurer l'ambassadeur, qu'en considération des liens de sang et d'amitié qui unissaient LL. MM., et pour faire connaître au roi T. C. le désir qu'il avait de le satisfaire, il conservait à l'ambassadeur de France l'immunité et le privilége de son quartier, et qu'à l'égard des franchises des entrées, ce n'avait point été son intention de les lui ôter, et qu'elles lui auraient été payées, s'il en avait fait demander l'indemnité.

La réclamation de l'ambassadeur de France était fondée, parce qu'il paraît que, malgré la suppression des priviléges des ambassadeurs en 1671, la plupart d'entre eux avaient été maintenus dans leur jouissance, et il était peu séant d'en commencer à son égard la suppression, après l'alliance de famille existant entre les deux couronnes.

— Il s'éleva, au mois de juin 1702, un démêlé très vif entre le comte de Chamilli, ambassadeur de France à Copenhague, et Schested, ministre du cabinet du roi de Danemarck. Ce démêlé provint de ce qu'un comte de Schlieben, s'étant engagé à lever un régiment pour le service du Da-

nemarck, après avoir touché l'argent pour cette levée, l'avait dissipé sans faire aucun enrôlement, et la cour de Danemarck l'avait fait arrêter. S'étant évadé au moment de sa détention, il fut poursuivi par ses gardes qui le rejoignirent près de l'hôtel du comte de Chamilli; les domestiques de celui-ci le dégagèrent, non sans grande rumeur, des mains des gardes. Le comte de Chamilli s'étant mis à la fenêtre, déclara que Schlieben, se réfugiant dans son hôtel, était sous sa protection, et les gardes, malgré leurs réclamations, furent obligés de se retirer. Le comte de Chamilli fit dresser dans son hôtel un procès verbal de ce qui s'était passé, et fit interroger et déposer, après serment, un des gardes et des sentinelles danois qui étaient devant sa porte. Ensuite il écrivit au secrétaire d'État Schested, pour demander satisfaction sur ce que les gardes de Schlieben avaient violé le respect dû à son hôtel. Schested lui écrivit la lettre suivante, à laquelle nous joindrons la réponse de Chamilli, qu'on n'offre point ici comme un modèle de bienséance. « Monsieur, j'ai fait rapport au roi de la lettre que votre Excellence m'a fait l'honneur de m'écrire, du 20 courant, et S. M. trouve que vous avez eu tort d'exercer une espèce de juridiction sur un de ses gardes, et sur les sentinelles qu'on met ordinaire-

ment devant votre porte pour vous faire honneur, en les faisant examiner juridiquement et sous serment dans votre maison, chose dont il n'y a peut-être pas d'exemple, et qui n'est permise qu'au souverain, ou à ceux qui sont autorisés par lui ; ce qui, joint à la protection que votre Excellence a trouvé bon de donner au comte de Schlieben, sur lequel le roi même avait fait mettre les mains, et qui s'est échappé de sa détention, ne peut qu'augmenter auprès de S. M. l'opinion que tant de disputes passées de temps en temps, lui ont fait naître, et dans laquelle elle se trouve confirmée par ces dernières démarches, que votre Excellence ne cherche que l'occasion de brouiller les deux Cours; trouvant la protection qu'elle donne à un grand criminel d'État peu conforme à la dignité d'un représentant et aux justes sentimens dont on l'assure du côté du roi T. C. Pour conclusion, je dois dire à votre Excellence que le roi n'est plus en humeur de souffrir que chez lui on se mêle d'interrompre le cours de la justice, et d'exercer des actes de souveraineté, ayant eu jusqu'ici assez de complaisance pour faire voir au monde que c'est la seule considération qu'il a pour la personne de S. M. T. C., qui l'a empêché d'y mettre ordre. Je suis au reste avec le respect imaginable, etc. »

Chamilli répondit le 1er de juillet de la manière suivante :

« J'ai reçu, monsieur, la lettre que vous avez pris la peine de m'écrire, du 24 du passé, dont le style m'a paru si *vandale*, que je me persuaderais aisément que vous l'avez prise dans quelque archive du temps du roi Dan, si le peu d'expérience que vous avez encore dans votre charge, vous avait permis de prendre connaissance des siècles si reculés, dont il vous plaît de ramener la dureté sous un prince d'un caractère si différent, dont l'honnêteté et les manières gracieuses sont les premiers traits de son portrait. C'est pourquoi, je vous prie, monsieur, s'il vous arrive d'avoir à m'écrire, que vous le consultiez, non-seulement sur les choses que vous devez me mander, mais encore sur la manière de le faire, dont il s'est certainement rapporté à vous dans cette occasion. Mais, de quelque manière que vous vous en soyez acquitté, le respect et l'attachement que j'ai pour S. M. et l'indifférence où je suis pour toute autre approbation que la sienne, m'obligent à détruire, par cette réponse, les mauvaises impressions qu'on travaille depuis si long-temps à lui donner de moi.

« J'ai deux choses à dire pour cela : l'une générale, qui est que depuis que j'ai eu l'honneur

d'être auprès de sa personne, je n'ai eu que deux reproches à recevoir du roi, mon maître ; l'un d'avoir témoigné trop de partialité pour les intérêts du Danemarck, dans le temps que j'étais chargé de la médiation de ses différends avec d'autres puissances, auxquelles le roi mon maître, trouvait que je me rendais légitimement suspect, en soutenant avec trop de chaleur la justice qui me paraissait se trouver dans le parti danois, contre l'oppression qu'on lui voulait faire.

« L'autre reproche a roulé sur ce que je n'avais pas quelquefois repoussé, avec assez de hauteur, les mauvaises chicanes qu'on m'a tant de fois suscitées dans cette cour-ci, et qui auraient épuisé la patience de tout prince qui aurait été moins maître de lui-même que ne l'est le roi mon maître.

« Pour ce qui regarde le fait particulier d'aujourd'hui, je ne comprends pas qu'on puisse se prendre à moi de l'exercice du *droit d'asile* établi chez tous les ambassadeurs du monde chrétien, plusieurs siècles avant que je fusse au monde, et qui ne souffre aucune extension par l'usage qu'en a fait le comte de Schlieben, au delà de ce qu'elle a eu par la retraite de cent scélérats ou meurtriers, que la mauvaise observation des lois attire chez moi, tous les jours depuis quatre ans, sans que

personne ait trouvé à y redire, hors moi qui souffre beaucoup d'une si mauvaise compagnie.

« A l'égard de l'espèce de juridiction que vous dites donner atteinte à la souveraineté du roi votre maître, cet article renferme une ignorance inexcusable en quiconque est en place, et ne sait pas que les ambassadeurs ont, non une espèce, mais une véritable juridiction pour s'informer de ce qui se passe dans l'enceinte de leurs maisons, et qu'ils y peuvent appeler comme témoins ceux qui veulent bien y comparaître, qui est tout ce que j'ai fait, en faisant inviter les sentinelles qui avaient été relevées devant ma porte, de venir déclarer ce qu'elles avaient vu. Après quoi, renvoyant tout le monde, je me suis réduit à demander justice par la lettre que je vous ai écrite, du fait que j'avais éclairci, et duquel je la demande encore aujourd'hui. Pour ce qui regarde l'atteinte donnée, dites-vous, au droit de souveraineté du roi votre maître, il faudrait que ce droit s'étendît sur moi et sur ma maison, ce que je suis sûr que S. M. ne prétend pas, puisque jamais aucun prince n'a pensé être le souverain des ambassadeurs qui sont à sa Cour, ni de leur suite. Ainsi, monsieur, toutes vos chimères, par ces éclaircissemens, feront voir au roi, votre maître, qu'on cherche à l'engager

dans un mauvais parti, auquel son inclination et la connaissance naturelle qu'il a de ses véritables intérêts, ont très long-temps résisté contre les mauvais conseils d'une cabale. Ce sera donc à eux, monsieur, qu'il faudra imputer la mauvaise intelligence qu'on veut m'accuser mal à propos de fomenter, et il ne faudra, pour en convaincre le roi mon maître, que lui envoyer la lettre que vous m'avez écrite, d'après laquelle il ne pourra douter de quel côté sont les mauvais procédés. Je voudrais qu'il me fût aussi facile de découvrir la vérité aux yeux du roi votre maître; il serait persuadé de mon respect et de mon attachement pour sa personne, et du zèle que j'ai toujours eu pour affermir et augmenter la bonne intelligence entre le roi mon maître et lui; et il verrait aussi combien ces sentimens m'ont aliéné les esprits dans sa Cour, et qu'il n'a pas tenu à moi que je puisse toujours me dire, monsieur, votre, etc. » Cette lettre, peu mesurée, ne réussit point, et le comte de Chamilli fut peu après rappelé par sa Cour, qui ne laissa à Copenhague qu'un secrétaire de légation.

— Le duc de Ripperda, premier ministre d'Espagne, remercié par son maître, qui lui accorda dans le même instant une pension de trois mille pistoles, se retira dans la maison de l'ambassadeur

anglais à Madrid, et y fit porter ses effets les plus précieux pendant la nuit et sur les mulets de l'ambassadeur de Hollande. Le ministre anglais lui demanda s'il avait lieu de croire qu'il fût en disgrâce, ou simplement mal dans l'esprit du roi, ou s'il appréhendait que le roi eût dessein de le charger de quelque accusation, et de le faire poursuivre pour quelque crime ou malversation ; attendu que dans l'un et l'autre cas, il ne pouvait le recevoir chez lui. Ripperda fit voir à l'ambassadeur la lettre qu'il avait reçue du roi la veille, et lui dit qu'il cherchait uniquement un asile contre les insultes qu'il craignait de la part du peuple de Madrid. L'ambassadeur d'Angleterre, sans donner aucune assurance de protection à Ripperda, consentit qu'il couchât ce soir-là dans son hôtel, et voulut, avant de prendre aucun engagement, être informé des sentimens du roi d'Espagne. Admis à l'audience de ce prince dès le lendemain, il le supplia de vouloir bien lui dire ses intentions, auxquelles il se conformerait exactement. Le roi lui dit que, quoiqu'il fût fort étonné de la démarche que Ripperda avait faite de se retirer dans la maison d'un ministre étranger, il était néanmoins très content de la conduite que l'ambassadeur avait tenue dans cette occasion. Il ajouta, que Ripperda lui avait demandé un passe-port,

pour pouvoir se retirer en Hollande, mais qu'il ne le lui accorderait pas, qu'il ne remît auparavant divers papiers de conséquence pour son service, que Ripperda avait entre les mains. Le roi finit par exiger de l'ambassadeur qu'il promît de ne pas permettre au duc de Ripperda de s'échapper de sa maison, jusqu'à ce que le roi eût fait faire une liste de tous les papiers et qu'il les eût envoyé chercher, ce qui s'exécuterait dès le lendemain. L'ambassadeur, de retour chez lui, déclara à Ripperda qu'il pouvait rester dans sa maison, en toute sûreté, aussi long-temps que ses affaires le requerraient, à condition, cependant, qu'il n'entreprendrait point de s'évader, ainsi qu'il avait eu l'honneur d'en convenir avec le roi d'Espagne. La cour de Madrid appréhenda après coup les entretiens que l'ex-ministre aurait avec l'ambassadeur anglais, et lui fit savoir qu'elle était résolue de poster, pour plus grande sûreté, quelques soldats dans le voisinage et aux avenues de son hôtel. L'ambassadeur répondit que Ripperda ne croyait pas devoir accepter les offres que la Cour lui faisait, et qu'il se tiendrait dans l'asile qu'il avait choisi pour la sûreté de sa personne, et que, quelque résolution que prît le duc de Ripperda, l'ambassadeur s'attendait que le roi ne permettrait point que l'on commît envers lui quelque

violence contre le droit des gens. La Cour fit enlever Ripperda quelques jours après, déclarant au ministre anglais qu'il était déchargé de la parole qu'il avait donnée au roi. La cour de Londres se plaignit, celle de Madrid tâcha de se justifier; et les deux puissances, qui avaient d'autres sujets de querelle, firent des actes d'hostilités l'une contre l'autre l'année suivante. La cour d'Espagne viola incontestablement le droit des gens, soit parce qu'il n'y a point de cas où la maison d'un ministre ne doive être un asile inviolable, soit parce qu'il était intervenu entre le roi d'Espagne et l'ambassadeur anglais, une convention sur laquelle la cour d'Angleterre avait raison de dire que M. Stanhope, en conséquence de ce que le roi catholique lui avait fait l'honneur de lui dire, dans l'audience qu'il venait d'avoir de S. M. ayant donné parole au duc de Ripperda, qu'il pouvait rester dans sa maison aussi long-temps qu'il n'entreprendrait point de s'évader, ne pouvait rétracter cet engagement que par ordre du roi son maître, et nulle autre personne au monde n'avait le droit de l'en décharger.

XXIV. — DU CULTE RELIGIEUX DANS L'HOTEL DE LÉGATION.

En tout pays où un ministre trouve une église de sa communion, il appartient, comme membre de la communauté religieuse, au diocèse que lui assignent les lois de l'Église.

Le culte catholique romain, en particulier, n'est pas comme le culte protestant lié aux confins de l'État; cependant, quoique les protestans forment dans chaque État, sous leur souverain, une église particulière, ils sont pourtant en tout lieu unis par le lien d'une croyance commune; l'Envoyé ne peut donc, dans un cas pareil, réclamer le droit d'avoir une chapelle privée, desservie par un aumônier attaché à la légation. Mais ce droit ne peut lui être refusé lorsque le culte de sa confession n'est pas suivi dans l'endroit où il réside, et ce droit est effectivement consacré depuis le schisme qui éclata au seizième siècle. Toutefois, la prérogative de l'exercice d'un service religieux particulier, est limitée de diffé-

rentes manières : il ne peut y avoir qu'une seule chapelle, même lorsqu'il y aurait plusieurs ministres d'un souverain à la même Cour ; aucun acte liturgique ne doit être célébré hors de l'hôtel du ministre ; en son absence, par congé, l'usage prescrit de cesser le service divin ; cependant, on le laisse exercer, quelquefois même durant la vacance de la mission, ou dans l'intervalle qui a lieu entre la mort d'un des deux souverains et la présentation des nouvelles lettres de créance. Enfin, dans quelques États, il est expressément défendu aux sujets du pays de fréquenter la chapelle du ministre, et à son aumônier de remplir ses fonctions hors de l'hôtel.

XXV. — FIN DES MISSIONS POLITIQUES.

L'expiration des lettres de créance ou du plein-pouvoir, le rappel, un changement dans le caractère de la mission, une rupture, enfin le décès du ministre, telles sont les différentes manières dont peuvent se terminer les missions diplomatiques.

1° Lorsqu'un ministre n'était chargé que d'une mission spéciale, le plein-pouvoir dont il était muni ne peut plus avoir d'effet dès que le but en est atteint; par exemple, dans les ambassades extraordinaires et surtout de cérémonie, dans les négociations de paix. Il ne saurait alors réclamer que les droits attribués à tout autre Envoyé ayant remis ses lettres de rappel. La lettre de créance est aussi regardée comme éteinte par le décès du souverain dont elle émane. Cet usage devrait, à la rigueur, exister seulement dans les monarchies électives, où par la mort du souverain l'exercice de la souveraineté est interrompue, et se trouve remplacé par un gouvernement provisoire, auquel on n'accorde jamais un pouvoir aussi étendu que celui dont jouit le monarque effectif. Le plein-pouvoir du ministre ne saurait donc, dans ce cas, être considéré comme suffisant, et pour continuer ses fonctions, il lui en faut assurément un autre, soit de la part de ce gouvernement intérimaire, soit du nouveau monarque. Mais dans les monarchies héréditaires, le souverain ne meurt jamais; au moment de son décès, ses droits et son pouvoir passent immédiatement à son successeur. Il semblerait, d'après ce mode de succéder, que le ministre qui continuerait ses fonctions à la même Cour, ne serait pas dans l'obligation de pré-

senter de nouvelles lettres de créance; cependant il est d'usage de lui en envoyer, et ordinairement elles lui parviennent assez promptement pour qu'il puisse les remettre en même temps qu'il annonce la mort du prédécesseur de son nouveau souverain. Par suite de cette coutume, lorsque le monarque près duquel l'Envoyé réside, vient à mourir, celui-ci est muni de nouvelles lettres de créance pour le successeur du prince défunt.

Les lettres de créance perdent de même leur valeur lorsqu'une révolution prive l'un ou l'autre souverain de la couronne, ou si, dans un des deux pays, la forme de gouvernement vient à changer entièrement. Si, d'un côté, tout État est libre de se constituer selon ses intérêts, sans être tenu d'en rendre compte à un gouvernement étranger, de l'autre, chaque puissance a le droit d'entretenir au dehors les relations qui lui conviennent, par conséquent, de suspendre celles qu'elle avait avec le pays où il survient un tel changement, à moins que la révolution ne se termine par un accord général, comme il arriva en Suède, en 1772. Tant que les parties intégrantes de l'ancienne souveraineté luttent encore contre les innovateurs, les autres nations ne peuvent être obligées de reconnaître le nouveau gouvernement. Celui-ci ne saurait donc exiger que les Envoyés, qui se trouvaient

auprès des puissances étrangères, soient encore reconnus comme tels, ni que les ministres étrangers, accrédités près du gouvernement précédent, continuent à exercer leurs fonctions de la même manière qu'auparavant. C'est ainsi qu'en 1792, presque toutes les Cours qui étaient restées neutres, rompirent leurs relations diplomatiques avec la France, quand Louis XVI eut été détrôné.

2° Un ministre peut être rappelé, soit parce qu'un autre poste lui est destiné, soit parce que des raisons personnelles l'obligent à rentrer dans la vie privée. L'audience de congé qu'il obtient avant son départ a lieu avec un cérémonial semblable à celui qui a été observé à sa réception. De même qu'à son arrivée il avait remis des lettres de créance, de même il présente *ses lettres de rappel*, et reçoit en retour une lettre de *récréance*, adressée à son souverain par celui dont il prend congé. Dans la règle, cette lettre est accompagnée d'un présent. La mission se termine par cette audience; elle est suivie de visites faites aux princes et princesses du sang, aux ministres du pays et à ceux des autres Cours, de la même manière et avec la même étiquette qui a eu lieu à l'arrivée de l'Envoyé. Dès ce moment, il n'a plus pouvoir de suivre aucune affaire au nom de son maître.

Cependant, il conserve les droits et honneurs attachés aux fonctions qu'il a remplies, jusqu'à ce qu'il ait passé les frontières : mais, s'il voulait prolonger son séjour au delà de ce qu'exigent les préparatifs de départ, il ne le pourrait qu'en la simple qualité de particulier.

Si le ministre reçoit son rappel dans un moment où il est absent de la Cour près de laquelle il est accrédité, il peut prendre congé par écrit, en envoyant ses lettres de rappel ; et, dans ce cas, le souverain fait parvenir sa lettre de récréance par sa mission à la Cour du ministre rappelé.

3° L'effet des lettres de créance est annulé, et de nouvelles deviennent nécessaires, lorsqu'il survient un changement dans le caractère dont est revêtu un agent diplomatique. Un Envoyé du troisième ordre peut être nommé ministre du second rang ; un ministre de seconde classe peut être élevé à la dignité d'ambassadeur, et pour se légitimer dans leur nouvelle qualité, il leur faut un nouveau pouvoir. La même formalité doit être observée lorsqu'un ambassadeur devient ministre du second rang ; changement qui ne saurait aucunement blesser celui qui le subit, les fonctions diplomatiques n'étant pas une charge, mais seulement une mission temporaire.

Quant aux pouvoirs dont les chargés d'affaires,

par interim, sont munis, en cas d'absence du ministre, ils cessent par le seul fait du retour de l'Envoyé.

4° La mission se termine par une rupture, lorsque l'Envoyé quitte la Cour en n'observant aucune formalité, ou qu'elle-même lui prescrit de s'éloigner. Dans la règle, le ministre ne doit se retirer sans prendre congé, que sur l'ordre exprès de son souverain. On ne peut lui refuser les passe-ports nécessaires pour se retirer en sûreté. Il n'y a que des hostilités manifestes envers son maître, ou d'autres circonstances particulières, à la vérité rares, qui puissent l'excuser d'abandonner son poste subitement et de sa propre autorité.

5° Enfin, lorsqu'un ministre vient à mourir dans le lieu de sa résidence, son souverain et sa famille ont droit d'exiger que sa mémoire soit honorée par des funérailles publiques et convenables; cependant, des obsèques *solennelles* ne peuvent avoir lieu dans un pays où les règlemens de l'administration et de l'église les refusent aux personnes du même rang et de la même religion (1). S'il se trouve dans le lieu de son décès une église

[1] C'est ce qui a fait dire plaisamment à un écrivain diplomatique du siècle de Louis XIV, au sujet des grands priviléges dont jouissent les ambassadeurs : « mais dès qu'un ambassadeur *est mort*, il rentre aussitôt dans la *vie privée*. »

de sa confession, il en ferait partie, et l'on peut exiger d'elle ce qu'elle doit à ses membres, de même qu'elle est en droit de réclamer de ceux-ci ce qui lui revient de leur part; on accorde, en conséquence, une honorable sépulture dans le cimetière de cette église, et elle en reçoit la taxe à laquelle elle a droit. Mais si le corps doit être transféré dans la patrie du défunt, il n'y a aucune raison pour prétendre, en cette occurrence, l'exempter des règlemens auxquels les autres membres de la communauté sont assujettis, et la paroisse peut, à juste titre, demander la rétribution que ceux-ci sont tenus de payer pour une semblable concession.

Si l'Envoyé est décédé dans un lieu où il n'existe point d'église de sa confession, et s'il est chrétien, sa mémoire doit être honorée par une sépulture chrétienne; mais si cette sépulture était refusée, il doit être permis de conduire le corps dans la patrie du défunt, et l'on ne saurait alors prétendre aux rétributions accoutumées. Les mêmes principes, en pareil cas, sont applicables aux personnes qui sont attachées à la légation, et à celles qui forment la suite du ministre.

—Il est d'une grande importance que toutes les mesures nécessaires soient prises pour mettre en sûreté la succession des agens diplomatiques. A Rome, le

cardinal, protecteur de la nation de l'Envoyé, appose les scellés; dans d'autres Cours, c'est le ministre d'une puissance amie, qui s'en charge, sur la réquisition du secrétaire de légation; ou, au défaut d'un secrétaire, il prend cette mesure de sa propre autorité, puisqu'il s'agit d'une précaution, d'un droit commun qui intéresse tout le corps diplomatique. Mais le souverain près duquel l'Envoyé a été accrédité, a le droit, et c'est son devoir, d'empêcher que les ministres des puissances ennemies, mettent sous leur sceau les effets et les papiers du défunt. Enfin les autorités du pays, seraient appelées à exercer ce ministère, s'il ne se trouvait personne qui fût en droit de remplir les formalités requises.

La famille du ministre, sa veuve, ses enfans, conservent tous les droits que son rang leur assurait, jusqu'à ce qu'ils quittent le pays, ou qu'ils aient manifesté, soit tacitement, soit expressément, l'intention de l'habiter dorénavant en qualité de particuliers. On peut, dans le cas où ils tardent à s'expliquer, leur demander cette déclaration; mais s'ils retournent dans leur patrie, on ne peut en réclamer aucun des droits que l'on exige, d'ailleurs, sur les successions qu'un étranger laisse à sa mort dans le pays où il est décédé, ou que des étrangers y recueillent.

L'ordre de la succession, et même la forme et la validité du testament de l'Envoyé, se règlent sur les lois de son pays; mais, si avant sa mission il était sujet de l'État auprès duquel il était accrédité, ou s'il s'y est fait naturaliser, sa qualité diplomatique cesse entièrement au moment de son décès; il est considéré relativement à sa succession et à ses héritiers, comme sujet, et il semble, dans ce cas, que l'ordre de succession doit se régler d'après les lois du pays où il a résidé. Quant aux biens fonds que possèderait un Envoyé, la succession doit se régir d'après ces mêmes lois, puisqu'ils ne peuvent cesser d'y être admis.

La question s'est présentée de savoir si le paiement des droits à l'égard des biens meubles vendus par les héritiers du ministre, pouvait être exigé. Il n'est pas contraire au droit des gens d'obliger les acheteurs à les acquitter; et c'est dans ce sens que les tribunaux français ont prononcé, en 1828, à l'occasion de la vente des vins faite après le décès du duc San Carlos, ambassadeur d'Espagne, et dont le produit s'éleva à plus de 40,000 fr.

XXVI. — DES DROITS DES AGENS DIPLOMATIQUES DANS LES ÉTATS QU'ILS TRAVERSENT.

—

Suivant le principe rigoureux, les Envoyés n'ont aucun droit à faire valoir dans les pays où ils ne sont point accrédités. La sûreté, ainsi que la distinction personnelle d'après le rang qu'ils occupent dans leur patrie, leur est partout assurée sur la route, en temps de paix ; mais comme ils ne peuvent prétendre aux droits de l'exterritorialité que dans les États où ils sont appelés à résider, on ne manque pas d'invoquer cette règle si des contestations viennent à s'élever.

En temps de guerre, il n'y a aucun doute sur l'obligation de respecter l'inviolabilité d'un ministre, représentant une puissance avec laquelle on n'est point en guerre, et que l'on rencontre chez l'ennemi ; mais il n'est pas contraire au droit des gens de faire arrêter des ministres qui, sans permission, traversent le territoire d'un État en guerre avec leur souverain.

—

— François I avait envoyé en ambassade près la Porte, en 1541, Antoine Rinçon, et près de la république de Venise, César Frégose. Le premier était un gentilhomme espagnol, qui avait conduit plusieurs négociations secrètes à Constantinople, contre l'Empereur. Le second avait quitté Gênes, sa patrie, par suite de sa rivalité avec André Doria. L'un et l'autre croyant pouvoir traverser en sûreté le Piémont, à la faveur de la trève entre François I et Charles-Quint, s'embarquèrent sur le Pô pour se rendre à Venise; mais pendant qu'ils naviguaient sans défiance, ils furent assaillis et assassinés le 3 juillet 1541, par des soldats apostés sur les deux rives du Pô. Quelques personnes de la suite des ambassadeurs se sauvèrent, et d'autres furent emmenées à Crémone, par ordre du gouverneur de Milan, le marquis de Guast, ce qui confirma dans l'idée qu'il avait commandé l'assassinat.

François I fit des plaintes dans toutes les cours de l'Europe, et demanda réparation à l'Empereur, qui nia avoir aucune part à cet événement, ajoutant que Rinçon et Frégose ne s'étaient pas annoncés comme des ministres publics, mais qu'ils avaient, au contraire, été soupçonnés d'appartenir à cette classe réprouvée d'agens aux informations ténébreuses, et qu'ainsi le droit des gens

n'avait pas été violé en leur personne. Quant au marquis de Guast, il se défendit du meurtre des ambassadeurs dans un écrit imprimé.

Si on ne peut dire qu'on eut violé dans la personne de Rinçon et Frégose, le caractère d'ambassadeur, puisqu'ils n'étaient pas tels à l'égard de l'Empereur, et n'étaient point encore en fonctions, du moins il est certain qu'on avait violé la foi publique en assassinant des personnes qui devaient jouir du bénéfice de la trève, qui est aussi sacrée que la paix.

LIVRE SIXIÈME.

DROIT DE LA GUERRE.

I. — DE LA GUERRE EN GÉNÉRAL.

La guerre elle-même est encore de la Diplomatie ; c'est la Diplomatie qui la prépare, la suspend ou la prolonge, et qui enfin la termine.

(Baron Bignon.)

Tel est sur les hommes l'empire de la justice, qu'il se fait encore sentir de la manière la plus puissante dans cet état même de troubles et de calamités, au milieu duquel les nations vident leurs querelles ; état, où l'ordre de tous les rapports est bouleversé, mais qui cependant fait naître des droits nouveaux, que toutes sont obligées de respecter, si elles ne veulent de toutes parts se condamner à une destruction absolue. C'est à la

réunion de ces droits que l'on donne le nom collectif de droit de la guerre.

L'état de guerre est celui dans lequel chacun des ennemis prétend pouvoir, avec justice, poursuivre par la force la réparation d'un tort ou le prévenir.

Nous avons reconnu que le droit de veiller, de pourvoir à sa sûreté, était un droit propre à une nation comme à un individu, d'où résulte pour elle comme pour l'individu, le droit d'employer tous les moyens qui sont en sa puissance, non-seulement pour repousser une injuste agression, mais aussi pour se garantir des dangers dont la menaceraient les mauvais desseins d'un ennemi perfide, en l'attaquant et en le mettant hors d'état de lui nuire. C'est dans ce sens que le droit de la guerre devient un droit parfait et rigoureux.

La politique doit toujours regarder la guerre comme un malheur, une triste nécessité, et l'entreprendre seulement lorsqu'elle est l'unique voie de détourner de plus grands maux; c'est-à-dire, l'anéantissement de la constitution existante, le morcellement ou la ruine de l'État, la perte de l'honneur et de l'indépendance de la nation. Mais si une impérieuse nécessité le commande, il faut considérer que les États sont forcés d'y recourir, parce qu'ils ne reconnais-

sent point de pouvoir coercitif au-dessus d'eux, et qu'ils l'envisagent comme une sorte de jugement de Dieu.

II. — A QUI APPARTIENT LE DROIT DE LA GUERRE.

Le droit de juger si une nation a un véritable sujet de se plaindre, si elle est dans la nécessité d'user de la force, de prendre les armes avec justice, si la prudence le lui permet, si le bien de l'État l'exige, ce droit ne peut appartenir qu'à la puissance souveraine; il est un de ceux sans lesquels on ne peut gouverner.

Mais comme les divers droits qui forment cette puissance, peuvent être séparés ou limités, suivant la volonté de la nation, c'est dans la constitution particulière de chaque État qu'il faut chercher où ce pouvoir réside; mais on peut établir en principe, que de quelque manière qu'il soit exercé, le droit de faire la guerre doit être un attribut du pouvoir exécutif.

Ce droit peut être délégué dans des circonstances particulières à des gouvernemens, surtout dans des provinces éloignées ou des colonies, tels que ceux de la compagnie des Indes; et, d'autres fois, on confie à des individus le droit de commettre certains actes d'hostilités, comme cela se pratique par *les lettres de marque* qu'on accorde à des armateurs.

De la preuve préalable. — Il ne faut sans doute qu'arrêter un instant sa pensée sur les innombrables maux que la guerre attire sur le parti même le plus juste et le plus favorisé de la fortune, pour sentir de quelle importance il est de ne pas l'entreprendre sans en bien peser les motifs, sans en calculer les suites, et sans avoir épuisé tous les moyens de la prévenir. Sous ce dernier point de vue, lorsqu'un État se plaint d'une lésion, et qu'elle n'est pas manifeste, il doit d'abord établir la *preuve* en sa faveur; c'est-à-dire, mettre dans tout son jour le fait sur lequel il se fonde. Le moyen de preuve le plus usité, c'est celui des documens tirés des archives.

Par une suite naturelle de l'égalité de droits entre nations, la foi aux archives est la même pour tous les États, et si les versions diffèrent, si le sens d'un article est ambigu, le défaut d'un juge supérieur autorise chacun à suivre ses in-

terprétations, et à ne consulter que ses propres lumières sur la valeur des moyens qu'il allègue; mais il n'est pas cependant incompatible avec la souveraineté de deux États de convenir, dans un cas particulier, soit d'abandonner la décision à des juges choisis de part et d'autre, soit de la remettre entre les mains d'une tierce puissance. C'est alors devant ces juges que doivent être rapportées les preuves; c'est à eux qu'il appartient de décider si les moyens produits suffisent pour établir la *certitude juridique*; et ils prononcent un *jugement* arbitral, qu'ils fondent sur les principes du droit des gens.

De même, des États confédérés peuvent établir un tribunal permanent pour décider les litiges qui naîtraient entre eux, ou ceux pour lesquels il n'existerait aucun autre juge, devant lequel leurs sujets réciproques auraient pu porter des plaintes.

Et, en effet, dans presque toutes les confédérations permanentes, on a senti la nécessité d'aviser aux moyens de terminer à l'amiable les différends qui pouvaient s'élever entre les États qui les forment; ainsi, les États-Unis, dans la constitution de 1787; la Suisse, par son pacte fédéral du 7 août 1815, l'ont expressément stipulé; et, par l'article 4 de l'acte de la conféréra-

tion germanique, les États qui la composent, se sont engagés à ne pas se faire la guerre, ni à poursuivre leurs prétentions par des voies de fait, mais ont promis de les porter devant la Diète.

Nous avons déjà plusieurs exemples célèbres de causes soumises au jugement de cette assemblée, et notamment, le litige entre les gouvernemens de Prusse et d'Anhalt, et les difficultés entre Hanovre et Brunswick.

III. — DES DIVERS MOYENS DE DÉFENSE. — RÉTORSION — REPRÉSAILLES.

L'emploi des moyens qu'un État a en sa puissance pour se défendre, doit être proportionné à la nature de la lésion. Les violences peuvent être exercées ou contre le corps de la nation, ou contre ses sujets, par la seule raison qu'ils sont considérés comme les membres qui la composent, et que leurs biens sont censés appartenir à la masse des biens de l'État.

Pour justifier ces mesures, il doit y avoir non-

seulement lésion évidente d'un droit naturel ou acquis, mais il faut encore qu'il n'y ait point de moyen de réparation plus facile et moins violent; ce n'est qu'après s'être efforcé d'obtenir le redressement du grief, soit par des représentations, soit en sollicitant les bons offices d'une tierce puissance, que l'on doit recourir à des hostilités ou à *des voies de fait.* Or, on distingue trois degrés d'hostilités, et l'usage qu'on est autorisé à en faire, dépend non-seulement du but qu'on se propose et des moyens nécessaires pour l'atteindre, mais encore de la nature du grief sur lequel nos plaintes sont fondées; et suivant que ce grief blesse les simples règles de l'humanité, de l'équité, ou des convenances, ou qu'il porte atteinte à nos droits proprement dits, il donnera naissance à la rétorsion ou aux représailles; et si ces dernières deviennent générales et continues, ce sera l'état de guerre.

§ I. De la rétorsion. — La rétorsion, en général, consiste à établir chez nous la jurisprudence dont se sert une autre nation à notre égard. On ne saurait contester la légitimité de ce moyen, car ce qu'une nation regarde comme juste chez elle, elle doit aussi le trouver tel de la part d'une autre. Mais, dans un sens plus précis, on doit reconnaître qu'entre nations, on donne lieu

au droit d'user de rétorsion : 1° en refusant un point de simple droit coutumier ; 2° en introduisant une distinction injuste entre le traitement que l'on observe envers ses propres sujets, et celui auquel on veut assujettir les étrangers : c'est ce qu'on appelle *droit inique*. En usant de rétorsion dans de pareilles circonstances, soit sur le même objet, soit sur un autre, on a principalement en vue d'engager un État à changer ses dispositions, ou du moins à rétablir l'égalité.

§ II. Des représailles. — En politique, on entend par *représailles*, un acte par lequel une nation se fait justice chez elle pour un *déni* qu'elle-même, ou un de ses membres, a éprouvé de la part d'une autre nation ou même d'un individu. Ainsi, lorsqu'une nation a manqué à ses obligations parfaites, en blessant nos droits primitifs ou acquis, le droit des gens nous autorise à l'imiter et à user de représailles, soit par le refus de satisfaire à ce qui lui est dû de notre part, soit par des voies de fait positives. C'est donc, à vrai dire, se faire justice soi-même, lorsqu'on ne peut l'obtenir autrement.

Lorsqu'une nation s'est emparée de ce qui appartient à une autre, et qu'elle refuse de payer une dette, de réparer une injure, celle-ci peut se saisir d'une chose appartenante à la première, et

l'appliquer à son profit jusqu'à la concurrence de ce qui lui est dû, avec dommages et intérêts, ou la tenir en gage jusqu'à ce qu'on lui ait donné une pleine satisfaction. Dans ce dernier cas, c'est plutôt arrêt ou saisie que représailles : on les confond souvent dans le langage ordinaire. Les effets saisis se conservent tant qu'il y a espérance d'obtenir satisfaction ou justice; dès que cette espérance est perdue, on les confisque, et alors les représailles s'accomplissent. Si deux peuples en viennent à une rupture ouverte, la satisfaction est censée refusée dès le moment de la déclaration de guerre ou des premières hostilités, et dès lors aussi les effets saisis peuvent être confisqués.

Le droit des gens ne permet les représailles que pour une cause évidemment juste; pour une prétention douteuse, on ne peut demander d'abord que l'examen équitable de son droit. En second lieu, il faut, avant que d'en venir là, que l'on ait inutilement demandé justice, ou au moins que l'on ait tout lieu de croire qu'on la demanderait vainement: alors on peut se faire soi-même raison d'une injustice. Il serait trop contraire à la paix et au repos des nations, à leur commerce mutuel, à tous les devoirs qui les retiennent dans un lien commun, que chacune pût tout d'un coup recourir aux voies de fait, sans savoir si

l'on est disposé à lui rendre justice, ou à la refuser.

Mais il faut observer que, si notre adversaire se refuse à ce qui peut éclaircir le droit, ou qu'il élude artificieusement la discussion; s'il ne se prête pas de bonne foi aux moyens pacifiques de terminer le différend, et surtout s'il en vient le premier à quelque voie de fait, il rend notre cause juste, de problématique qu'elle était; nous pouvons mettre en usage les représailles ou la saisie de ses effets, pour le contraindre à adopter les plans de conciliation que la loi naturelle prescrit; c'est une dernière tentative, avant que d'en venir à une guerre ouverte.

Les biens des citoyens font partie de la totalité des biens d'une nation; et, d'État à État, tout ce qui appartient en propre aux membres, est considéré comme appartenant au corps, et est affecté pour les dettes de ce corps; d'où il suit que, dans les représailles, on saisit les biens des sujets, comme on saisirait ceux de l'État ou du souverain. Ce qui appartient à la nation est sujet aux représailles dès qu'on peut s'en saisir, pourvu que ce ne soit pas un dépôt confié à la foi publique; ce dépôt ne se trouvant entre nos mains que par une suite de la confiance que le propriétaire a mise en notre bonne foi, il doit être respecté,

même en cas de guerre ouverte. C'est ainsi que l'on agissait en France, en Angleterre et ailleurs, à l'égard de l'argent que les étrangers ont placé dans les fonds publics, avant que l'on connût l'importance du crédit.

Celui qui use de représailles contre une nation, sur les biens de ses membres indistinctement, ne peut être accusé de saisir le bien d'un innocent, pour la dette d'autrui. C'est alors au souverain à dédommager celui de ses sujets, sur qui sont tombées les représailles; car c'est une dette de l'État, dont chaque citoyen ne doit supporter que sa part. Il n'appartient donc qu'aux souverains d'exercer et d'ordonner les représailles sur le pied que nous venons de les expliquer.

On peut user de représailles contre une nation, non-seulement pour les faits du souverain, mais aussi pour ceux de ses sujets, et cela a lieu, quand l'État ou le souverain participe à l'action de ses sujets, ou lorsqu'il ne la punit pas.

De même le souverain demande justice, ou use de représailles, non-seulement pour ses propres affaires, mais encore pour celles de ses sujets, qu'il doit protéger, et dont la cause est celle de la nation.

Mais accorder des représailles contre une nation, en faveur des étrangers, c'est s'établir juge

entre cette nation et ces étrangers, ce qu'aucun souverain n'est en droit de faire. La cause des représailles doit être juste, et il faut même qu'elles soient fondées sur un déni de justice, ou déjà arrivé, ou probablement à craindre. Or, quel droit avons-nous de juger, si la plainte d'un étranger contre un État indépendant, est juste, si on lui a fait un vrai déni de justice ? L'Angleterre ayant accordé des représailles en 1662, contre les Provinces-Unies en faveur des chevaliers de Malte, les États de Hollande disaient, avec raison, que selon le droit des gens, les représailles ne peuvent être accordées, que pour maintenir les droits des sujets de l'État, et non pour une affaire à laquelle la nation n'a aucun intérêt.

Les particuliers qui, par leurs faits, ont donné lieu à de justes représailles, sont obligés de dédommager ceux sur qui elles tombent, et le souverain doit les y contraindre, car on est tenu à la réparation d'un dommage qu'on a causé par sa faute.

Nous avons dit qu'on ne doit employer les représailles que quand on ne peut point obtenir justice : or, la justice se refuse de plusieurs manières : 1° par un déni proprement dit, ou par un refus d'écouter vos plaintes, ou celles de vos sujets, de les admettre à établir leurs droits de-

vant les tribunaux ordinaires; 2° par les délais affectés, dont on ne peut donner de bonnes raisons, délais équivalans à un refus, ou plus ruineux encore; 3° par un jugement manifestement injuste et partial; mais il faut que l'injustice soit bien claire et bien palpable. Dans tous les cas susceptibles de doute, un souverain ne doit point écouter les plaintes de ses sujets contre un tribunal étranger, ni entreprendre de les soustraire à l'effet d'une sentence rendue dans les formes: ce serait exciter des troubles continuels. Le droit des gens prescrit aux nations ces égards réciproques pour la juridiction de chacune, par la même raison que la loi civile ordonne dans l'État de tenir pour juste toute sentence définitive, rendue dans les formes. L'obligation n'est pas aussi expresse, ni aussi étendue de nation à nation; mais on ne peut nier qu'il ne soit très convenable à leur repos, et très conforme à leurs devoirs envers la société humaine, d'obliger les sujets dans tous les cas douteux, et à moins d'une lésion manifeste, à se soumettre aux sentences des tribunaux étrangers, par-devant lesquels ils ont affaire.

De même que l'on peut saisir les choses qui appartiennent à une nation, pour l'obliger à rendre justice, on peut également, pour les mêmes rai-

sons, arrêter quelques uns de ses citoyens, et ne les délivrer que quand on a reçu une entière satisfaction. C'est ce que les Grecs appelaient *androlepsie*, prise d'homme. A Athènes, la loi permettait aux parens de celui qui avait été assassiné en pays étranger, de saisir jusqu'à trois personnes de ce pays-là, et de les détenir jusqu'à ce que le meurtrier eût été puni ou livré. Mais dans les mœurs actuelles, ce moyen n'est guère en usage que pour se faire raison d'une injure de même nature, c'est-à-dire, pour obliger un souverain à rendre à la liberté un sujet qu'il retient injustement.

Au reste, les sujets ainsi arrêtés, n'étant retenus que comme une sûreté, un gage, pour obliger une nation à faire justice, si leur souverain s'obstine à la refuser, on ne peut leur ôter la vie, ni leur infliger aucune peine corporelle, pour un refus dont ils ne sont pas coupables.

Mais un souverain est en droit d'user de force contre ceux qui résistent à l'exécution de son droit, et d'en user autant qu'il est nécessaire pour surmonter leur injuste résistance. Il est donc permis de repousser ceux qui entreprennent de s'opposer à de justes représailles; et, s'il faut pour cela, aller jusqu'à leur ôter la vie, on ne peut accuser de ce malheur que leur résistance injuste

et inconsidérée. Grotius veut, qu'en pareil cas, on s'abstienne, plutôt que d'user de représailles.

Après avoir démontré qu'il est permis d'en venir aux représailles, quand on ne peut obtenir justice autrement, il est aisé d'en conclure qu'un souverain n'est point en droit d'opposer la force, ou de faire la guerre à celui qui, ordonnant et exécutant des représailles en pareil cas, ne fait qu'user de son droit.

Et comme la loi de l'humanité ne prescrit pas moins aux nations qu'aux particuliers de préférer constamment les moyens les plus doux, quand ils suffisent pour obtenir justice, toutes les fois qu'un souverain peut, parla voie des représailles, se procurer un juste dédommagement, ou une satisfaction convenable, il doit s'en tenir à ce moyen, moins violent et moins funeste que la guerre. Il faut ici relever une erreur trop générale : si un prince, ayant à se plaindre d'une injustice, ou de quelques commencemens d'hostilités, et, ne trouvant pas chez son adversaire des dispositions à lui donner satisfaction, se détermine à user de représailles, pour essayer de le contraindre à écouter la justice, avant que d'en venir à une rupture ouverte; s'il saisit ses effets, ses vaisseaux, sans déclaration de guerre, et les retient comme des gages, certaines gens crieront au bri-

gandage ; mais si ce prince eût déclaré la guerre, tout de suite, ils ne diraient mot, ils loueraient peut-être sa conduite. C'est un oubli étrange de la raison et des vrais principes! Ne semble-t-il pas que les nations doivent suivre les lois de la chevalerie ; se défier en champ clos, et vider leur querelle comme deux braves dans un duel. Les souverains doivent penser à maintenir les droits de leur État, à se faire rendre justice, en usant des moyens légitimes, et en préférant toujours les plus modérés ; et, encore une fois, il est bien évident que les représailles, dont nous parlons, sont un moyen infiniment plus doux, ou moins funeste que la guerre. Mais comme elles y conduisent souvent, entre puissances dont les forces sont à peu près égales, on doit n'y recourir qu'à l'extrémité. Le prince qui tente alors cette voie, au lieu de rompre entièrement, est louable sans doute, par sa modération et sa prudence.

Il est des cas cependant où les représailles seraient condamnables, lors même qu'une déclaration de guerre ne le serait pas, et ce sont précisément ceux dans lesquels les nations peuvent, avec justice, prendre les armes. Lorsqu'il s'agit, non d'une voie de fait, d'un tort reçu, mais d'un droit contesté, et après que l'on a inutile-

ment tenté les voies de conciliation, ou les moyens pacifiques d'obtenir justice ; c'est la déclaration de guerre qui doit suivre, et non de prétendues représailles, lesquelles, en pareil cas, ne seraient que de vrais actes d'hostilité, sans déclaration de guerre, et se trouveraient contraires à la foi publique, aussi bien qu'aux devoirs mutuels des nations.

— Nous avons un exemple de violentes représailles essuyées par la république de Gènes de la part de Louis XIII.

Les Génois, voulant mortifier Louis XIII, qui leur faisait la guerre, avaient fait mettre en jugement Claude Marini, leur compatriote, qui était ambassadeur de France, auprès du duc de Savoie, et leur rendait de très mauvais offices, qu'ils regardaient de sa part comme une indigne trahison. Un arrêt par contumace le condamna à mort, confisqua ses biens, et mit sa tête à prix.

Louis XIII fut irrité à l'excès contre les Génois : « Je m'en souviendrai long-temps, écrivait-il au « comte de Béthune, ambassadeur à Rome, et je « ferai châtier ces petits républicains, comme le « mérite leur insolence ».

Le roi, voulant commencer à se venger, rendit l'ordonnance suivante : « La république de Gènes, avec une audace et une témérité extrêmes, a

fait publier une sentence contre le sieur Marini, notre ambassadeur extraordinaire en Piémont, laquelle le déclare rebelle, et le condamne à mort, confisque tous ses biens, dit que sa maison sera rasée, et sa tête à prix pour dix-huit mille écus; Sa Majesté voulant avoir réparation du tort fait à sa dignité et à la violation du droit des gens, dans la personne de son ambassadeur, ordonne que les effets, marchandises, biens et livres de commerce des Génois, qui se trouvent dans son royaume (*les naturalisés exceptés*), seront saisis, qu'il en sera fait un inventaire, et que ceux à qui ils appartiennent seront arrêtés; le tout, pour caution de la personne et des biens de Marini; elle promet, en même temps, une récompense de soixante mille francs à quiconque prouvera qu'il a tué quelqu'un de ceux qui ont assisté au jugement rendu contre ledit Marini ».

Cette dernière promesse manque de dignité, et s'il convenait à Louis XIII de soutenir ouvertement Marini contre ses anciens compatriotes, il n'était pas décent que le monarque prît ainsi à partie chacun des juges de Marini; les rois ne doivent connaître que les nations.

— L'histoire de Cromwel nous fournit encore un exemple remarquable de représailles. Un bâti-

ment marchand anglais fut enlevé injustement dans le canal, conduit à Saint-Malo, et confisqué. Le maître du bâtiment, qui était un quaker, présenta une pétition au Protecteur, séant en son conseil, pour obtenir justice. Cromwel lui donna ordre de se représenter le lendemain matin ; il l'interrogea rigoureusement sur toutes les circonstances du fait, et convaincu qu'il n'avait point fait un commerce illicite, il lui demanda s'il pouvait se rendre à Paris avec une lettre, et sur sa réponse qu'il le pouvait, Cromwel lui dit : « préparez-vous pour votre voyage, et revenez demain ». Il lui remit une lettre pour le cardinal Mazarin, et lui prescrivit d'attendre la réponse pendant trois jours. « J'entends, ajouta-t-il, que la réponse sera le paiement de la valeur de votre bâtiment et de la cargaison ; et vous direz au cardinal, que si vous n'êtes pas payé dans trois jours, vous avez l'ordre exprès de vous en retourner chez vous ». Le quaker suivit son instruction ; mais le cardinal ne donna pas la réponse demandée ; aussi le quaker retourna à Londres, et sur le compte qu'il rendit à Cromwel, celui-ci, au lieu de négocier, ordonna à deux vaisseaux de guerre de sortir, et de s'emparer de tous les bâtimens français qu'ils rencontreraient. Ils rentrèrent au bout de

quelques jours avec deux ou trois prises françaises. Le Protecteur en ordonna la vente, et le quaker reçut ce qu'il demanda pour son navire et sa cargaison; alors, seulement, Cromwel fit informer des faits le ministre de France, résidant à Londres, en le prévenant qu'il y avait une balance qu'il lui ferait remettre, afin qu'il pût la faire passer à ses compatriotes, propriétaires des bâtimens pris et vendus. Cet événement n'eut aucune suite : les deux pays continuèrent à vivre en bonne intelligence.

De l'embargo. — Il convient de distinguer d'une manière particulière parmi les représailles, la détention des navires étrangers; c'est ce que l'on comprend sous la dénomination d'*embargo*, mot emprunté de l'espagnol; on dit aussi, arrêter ou fermer les ports.

Et d'abord, c'est une règle générale, qu'un navire entré dans un port, à l'ombre de la paix, et sous la sauvegarde des traités, ne saurait être retenu, en cas de rupture; ce serait, en effet, une surprise, un acte de perfidie qui saperait les fondemens des relations de peuple à peuple.

Mais nombre de circonstances fournissent des cas d'exception à cette règle, et la politique les saisit pour prendre ses avantages. Ainsi,

une puissance a des griefs à reprocher à une autre puissance; elle a vainement demandé une juste satisfaction, et elle se voit forcée de la poursuivre, les armes à la main. En pareille occurrence, la première mesure est d'arrêter dans ses ports tous les navires de la nation contre laquelle des plaintes se sont élevées. C'est un véritable acte de représailles. Si l'injustice qui l'a déterminé n'est pas réparée, et si, les représailles n'étant pas suffisantes pour satisfaire la puissance lésée, la guerre vient à éclater, la confiscation des bâtimens est légitime; elle est un commencement de satisfaction; elle est l'ouvrage du souverain qui n'a pas voulu la prévenir. Aussi, est-il de son devoir de dédommager le sujet qui aurait souffert de la confiscation.

Aujourd'hui, on manque rarement de consigner dans les traités de commerce, des stipulations expresses sur le cas échéant d'embargo, et l'on y fixe un temps pour la retraite des navires et des sujets respectifs. Mais il est dangereux de se fier à un pareil préservatif: il est toujours subordonné aux circonstances; les souverains eux-mêmes en ont une telle conviction, que lorsqu'ils méditent ou prévoient une rupture, ils préviennent leurs sujets, afin de les tenir en vigilance, et de les mettre à même de se garantir

contre la résolution soudaine qui serait prise de déclarer l'*embargo*.

IV. — GUERRES DÉFENSIVE ET OFFENSIVE.

—

En ne consultant que la valeur grammaticale des termes, il est naturel d'entendre, par la guerre défensive celle dans laquelle on ne fait que se défendre, et par l'offensive celle dans laquelle on attaque; mais ce serait une grande erreur de juger, d'après cette seule interprétation, de la justice de l'une ou de l'autre : car, on pourrait croire alors que toute guerre offensive est injuste, et que toute guerre défensive est juste ; ce qui n'est pas.

En effet, l'ennemi qui paraît attaquer le premier, et prend le premier les armes, peut n'en venir à cette extrémité qu'après une longue suite d'insultes, de provocations, ou parce qu'il se voit menacé de dangers dont il doit se préserver.

Il est évident, quoiqu'il soit de fait l'agresseur, qu'il n'exerce réellement que son droit de défense naturelle ; et que la guerre qu'il fait n'est que

défensive, tandis que celle que lui fait son ennemi est offensive et d'une extrême injustice.

Cette distinction, frivole en apparence, devient importante dans la pratique; aussi donne-t-elle naissance à de nombreuses disputes, et les actes publics des guerres de 1756, 1778, de 1792 et de 1805, en offrent des exemples remarquables. Chacune des parties, en effet, a intérêt à persuader qu'elle a été forcée à la défensive, afin de pouvoir demander le secours de ses alliés défensifs, et de détourner les alliés de l'ennemi de lui prêter les secours qu'ils se croiraient en droit de lui fournir, et enfin, de demander un jour une satisfaction particulière de l'adversaire qu'elle taxe d'agresseur.

V. — DES CAUSES JUSTIFICATIVES DE LA GUERRE.

Lorsqu'on réfléchit sur les effets terribles de la guerre et sur les suites désastreuses qu'elle entraîne, on conçoit que ce n'est pas seulement aux yeux des autres, mais que c'est aux nôtres

encore que nous devons être en droit de les justifier. Ce n'est donc qu'à la dernière extrémité que la guerre doit être résolue.

En général, le fondement, ou la cause de toute guerre juste, est l'injure, ou déjà faite, ou dont on se voit menacé.

Lorsqu'il s'agit de juger si une guerre est juste, il faut voir si celui qui l'entreprend, a véritablement reçu une injure, ou s'il en est réellement menacé ; et pour savoir ce que l'on doit regarder comme une injure, il faut bien connaître les droits proprement dits d'une nation.

Tout le droit de la nation, et par conséquent du souverain, a rapport au bien-être de l'État, et doit se mesurer sur cette règle. Jusqu'ici on n'a pas encore vu, dans les annales de l'histoire, un peuple qui ait suivi cette règle à la rigueur, et on peut dire qu'on n'en verra jamais. Les convenances, l'orgueil blessé, de mauvaises raisons qu'on fait valoir avec art, déterminent la guerre au moindre prétexte ; et telle est notre faible nature, que les succès font disparaître l'injustice des motifs, du côté des vainqueurs.

Les prétextes qu'on donne pour faire la guerre, sont sans nombre ; les hommes d'État allèguent souvent des raisons vraies en elles-mêmes et fondées, mais qui ne sont pas d'une assez grande

importance ; d'autres fois on ne craint pas d'alguer des prétextes puériles.

On se rappelle que Pierre-le-Grand saisit le prétexte qu'on ne lui avait pas rendu assez d'honneurs à son passage à Riga, et qu'avant lui, Charles I, duc de Lorraine, avait commencé la guerre pour un sujet plus mince encore. L'abbé de St.-Martin avait fait cueillir dans son jardin un panier de fruits que l'on avait porté à Metz : on le fit entrer sans payer les droits du duc, qui, traitant cette bagatelle du crime de lèse-majesté, assiégea la ville de Metz avec trente mille hommes.

Les publicistes disent que la guerre offensive est permise : 1° si l'on a un droit à faire valoir, c'est-à-dire, si l'on est fondé à exiger quelque chose d'une nation ; 2° si l'on ne peut l'obtenir autrement que par les armes ; mais ils n'expliquent pas le degré d'importance que doit avoir cette chose réclamée, ni la nature des expédiens qu'il faut mettre en usage avant d'en venir à cette extrémité. Ils auraient pu montrer, par exemple, de combien de manières un peuple peut se venger d'une petite injustice ou d'une petite injure, sans adopter le terrible moyen et l'effroyable vengeance de la guerre : mais les principes les entraînent ; ils se laissent séduire par quelques généralités, et ils ne mettent pas tant de façons dans les détails qui

en ressent d'aussi près la vie et le bonheur des ti mmes.

La victoire ne justifie rien; elle contraint le ncu d'accéder au traité qui termine le diffé- . Ce qui était injuste avant de commencer erre, l'est encore après des succès : la vic- uit la force et la prudence, non pas le bon

a guerre ne peut être juste des deux côtés : l'un s'attribue un droit, l'autre le conteste; l'un se plaint d'une injure, l'autre nie qu'il l'ait faite. Ce sont deux personnes qui disputent sur la vérité d'une proposition : il est impossible que les deux opinions contraires soient vraies en même temps : il peut arriver que les contendans soient l'un et l'autre dans la bonne foi; mais on sait à quoi s'en tenir sur la bonne foi de ceux qui entreprennent les guerres.

—On demande si l'accroissement d'une puissance voisine, par laquelle on craint d'être un jour opprimé, est une raison suffisante de lui faire la guerre; si l'on peut, avec justice, prendre les armes pour s'opposer à son agrandissement, ou pour l'affaiblir, dans la seule vue de se garantir des dangers dont une puissance démesurée menace presque toujours les faibles? La question n'est pas un problème pour la plupart des politiques; mais

elle n'embarrasse que ceux qui veulent allier la justice à la prudence.

D'un côté, l'État qui accroît sa puissance par une bonne administration ne fait rien que de louable ; il remplit ses devoirs, et il ne blesse point ceux d'autrui. Le souverain qui, par héritage, par une élection libre, ou d'une manière juste et licite, réunit à ses États de nouvelles provinces, des royaumes entiers, use de ses droits, et ne fait tort à personne. Comment serait-il donc permis d'attaquer une puissance qui s'agrandit par des moyens légitimes ? Il faut avoir reçu une injure, ou en être véritablement menacé, pour avoir le droit de prendre les armes, pour avoir un juste sujet de guerre. D'un autre côté, une funeste expérience ne montre que trop que les États prépondérans ne manquent guère de molester leurs voisins, de les subjuguer même, dès qu'ils le peuvent impunément. L'Europe se vit sur le point de tomber dans les fers, pour ne s'être pas opposée de bonne heure à la fortune de Charles-Quint. Faudra-t-il attendre le danger, laisser grossir l'orage qu'il serait facile de dissiper dans ses commencemens, souffrir l'agrandissement d'un voisin, et attendre qu'il se dispose à nous opprimer ? Sera-t-il temps de se défendre, quand on n'en aura plus les moyens ?

Comme il est impossible de suivre ici les règles du droit naturel, ou celles de la justice civile, qui ne permettent les représailles qu'après le délit, il paraît que si cette puissance laisse apercevoir des dispositions injustes et ambitieuses par la moindre lésion envers une autre, toutes les nations peuvent profiter de l'occasion, et, en se joignant à l'offensé, réunir leurs forces pour la réduire, et pour la mettre hors d'état d'opprimer si facilement ses voisins, ou de les faire trembler devant elle : toutes les nations contre lesquelles elle dirige ses vues forment alors une société morale, et elles semblent avoir le droit de repousser ou de punir l'injustice faite à l'une d'entre elles. Il est d'ailleurs permis, il est louable d'assister ceux qu'on opprime ou qu'on attaque injustement. Il est peut-être sans exemple, qu'un État reçoive quelque notable accroissement de puissance, sans donner à d'autres de justes sujets de plaintes ; mais, par la nature des gouvernemens, la politique ne peut marcher avec tant de précision.

—Les publicistes examinent une question particulière qui a beaucoup de rapport avec la précédente ; si un voisin, au milieu d'une paix profonde, construit des forteresses sur notre frontière, équipe une flotte, augmente ses troupes, assemble une armée puissante, remplit ses maga-

sins ; en un mot, s'il fait des préparatifs de guerre, est-il permis de l'attaquer pour prévenir le danger dont nous nous croyons menacés ? La réponse paraît dépendre des mœurs et du caractère de ce voisin, et il faut encore oublier les maximes du droit naturel, qui ne s'occupe pas de ces détails. Il faut le faire expliquer, lui demander la raison de ces préparatifs : c'est ainsi qu'on agit en Europe. Si sa foi est justement suspecte, on peut lui demander des sûretés : le refus serait un indice suffisant de mauvais desseins, et une juste raison de les prévenir. Mais si ce souverain n'a jamais donné des marques d'une lâche perfidie, et surtout si nous n'avons aucun démêlé avec lui, pourquoi ne demeurerions-nous pas tranquilles sur sa parole, en prenant les précautions que la prudence rend indispensables ? car, s'il n'a pas rendu sa foi suspecte, on n'est pas en droit d'exiger de lui d'autre sûreté.

Si un souverain demeure armé en pleine paix, la prudence ne permet pas à ses voisins de demeurer tranquilles sur sa parole ; et quand ils seraient sûrs de la bonne foi de ce prince, ce qui n'est pas invariable, il peut survenir des différends qu'on ne prévoit pas : lui laisseront-ils l'avantage d'avoir des troupes nombreuses et bien disciplinées auxquelles ils n'auront qu'à opposer de nou-

velles levées ? Non, sans doute, ce serait se livrer presque à sa discrétion. Ils sont donc contraints de l'imiter, d'entretenir comme lui une grande armée. Sans remonter plus haut que le siècle dernier, on ne manquait guère de stipuler dans les traités de paix, que, de part et d'autre, on licencierait les troupes. Si, en pleine paix, un prince voulait en entretenir un plus grand nombre, ses voisins prenaient leurs mesures, formaient des ligues contre lui, et l'obligeaient à désarmer : pourquoi cette coutume n'est-elle pas conservée ?

—Le droit des gens ne connaît et n'avoue que des raisons justificatives, qu'il appelle motifs, causes, sujets ; quant à ce que Grotius nomme particulièrement motifs, c'est-à-dire, les vues secrètes qui déterminent une puissance à prendre les armes, ils appartiennent à la politique. Il n'arrive que trop souvent que les raisons justificatives, quoique bien fondées, ne servent que de prétexte, et que la guerre est entreprise pour des motifs qui leur sont tout-à-fait étrangers. Les raisons justificatives d'Alexandre pour faire la guerre à Darius, étaient puisées dans l'inimitié qui subsistait depuis longtemps entre les Perses et les Grecs ; mais le motif secret du roi de Macédoine était de satisfaire son ardeur guerrière et son désir de faire des conquêtes. La plupart des guerres entreprises par

les Romains, étaient fondées sur les mêmes motifs.

Dans les temps modernes, c'est l'ambition qui a entretenu l'état de rivalité et de guerre entre la France et la Grande-Bretagne, de même qu'entre la France et l'Autriche : pour s'en convaincre, on n'a qu'à lire l'histoire des guerres relatives à la succession d'Espagne, et à celle de l'empereur Charles VI. De nouvelles preuves de cette vérité se retrouvent dans les guerres qui éclatèrent en 1755 et en 1778. La première eut pour raisons justificatives les prétendus droits de Charles VI à la couronne d'Espagne, et pour motifs secrets, d'empêcher l'accroissement de la puissance française. La deuxième était fondée ostensiblement sur les droits de l'impératrice Marie-Thérèse; mais le motif politique de l'Angleterre était de maintenir l'équilibre sur le continent, afin de diviser l'attention et les ressources de la France : cette dernière puissance, de son côté, croyait avoir trouvé, en favorisant l'électeur de Bavière, une occasion favorable d'abaisser la maison d'Autriche. La troisième fut présentée, par la Grande-Bretagne, comme ayant pour objet d'obtenir satisfaction pour quelques voies de faits commises au Canada; mais cette puissance croyait la France hors d'état de faire la guerre sur mer, et jugeait

le moment favorable pour détruire sa puissance navale.

Quant à la guerre qui éclata en 1778, il est constant que l'Angleterre l'avait provoquée par les vexations qu'elle faisait éprouver à la navigation française; mais le cabinet de Versailles ne se détermina pas, par ce seul motif, à s'unir avec les Américains : outre les motifs justificatifs, il avait un motif secret, savoir, la diminution de la puissance de l'Angleterre, par la perte de ses colonies, et la réparation d'une partie des sacrifices arrachés par la paix de 1763.

— Il est encore des causes secrètes d'une autre nature qui excitent les conducteurs des nations à saisir les prétextes les plus frivoles pour entreprendre la guerre : ce sont, dit Montesquieu, les passions de ceux qui dirigent la conscience ou les conseils des princes. Ainsi, lorsque Charles I déclara la guerre à la France en 1627, les trois griefs sur lesquels il se fonda étaient insignifians. Des écrivains attribuent sa détermination au désir de se procurer de l'argent de la nation anglaise, qui, dans la paix, était peu disposée à lui en donner. Mais lord Clarendon assigne à cette guerre une toute autre cause. Cet auteur prétend que le duc de Buckingham, favori de Charles I, étant venu à Paris en 1625, pour épouser, par procura-

tion, Henriette de France, y conçut une passion si vive pour la reine Anne d'Autriche, qu'il se permit de lui en faire l'aveu ; aveu que la reine repoussa, mais sans rudesse, et avec des manières qui indiquaient qu'elle sacrifiait ses sentimens personnels à la hauteur de son rang.

Le duc retourna en Angleterre, et ayant désiré de faire un second voyage en France, afin de vaincre le cœur de la reine, il fut désigné en 1626 pour porter à Louis XIII des explications relatives au renvoi des Français de la maison de la reine d'Angleterre ; mais le cardinal de Richelieu, dont le duc avait bravé la fierté, à son premier voyage, et qui d'ailleurs était jaloux des marques de bonté que la reine lui donnait, lui fit répondre que, pour les raisons qu'il savait, il ne serait point agréable à Sa Majesté très-chrétienne.

Le duc de Buckingham, piqué, jura qu'il reviendrait en France, et ce désir de vengeance le porta à préparer la guerre par une mésintelligence entre les souverains des deux États.

D'un autre côté, voici ce que rapporte Duclos : Louvois, ce ministre d'un génie puissant, d'une ame fière, jaloux du crédit de Colbert, excite la guerre, dont il a le département. Il persuade au roi de s'emparer de la Franche-Comté et des Pays-Bas espagnols, au mépris des renon-

ciations les plus solennelles. Cette guerre en amène successivement d'autres, que Louvois avait le malheureux talent de perpétuer. Celle de 1688 dut sa naissance à un dépit de l'orgueilleux ministre. Le roi faisait bâtir Trianon; Louvois, qui avait succédé à Colbert dans la surintendance des bâtimens, suivait le roi qui s'amusait dans ces travaux. Ce prince s'aperçut qu'une fenêtre n'avait pas autant d'ouverture que les autres, et le dit à Louvois : celui-ci n'en convint pas, et s'opiniâtra contre le roi qui insistait, et qui, fatigué de la dispute, fit mesurer les fenêtres. Il se trouva qu'il avait raison; et comme il était déjà ému de la discussion, il traita durement Louvois devant tous les ouvriers. Celui-ci, humilié, rentra chez lui, la rage dans le cœur, et là, exhalant sa fureur devant ses familiers, tels que les deux Colbert, Villacerf et St.-Pouange, Tilladet et Nogent : *Je suis perdu*, s'écria-t-il, *si je ne donne pas de l'occupation à un homme qui se transporte sur des misères. Il n'y a que la guerre pour le tirer de ses bâtimens; il en aura, puisqu'il en faut à lui ou à moi.*

Tous les publicistes s'accordent pour reconnaître le droit que nous avons de donner des secours à un peuple qui gémit sous la tyrannie d'un ou de plusieurs usurpateurs, sans attendre

même qu'il les réclame. Mais lorsqu'une nation est divisée par des dissensions intestines, nous devons observer la plus rigoureuse neutralité; car son indépendance ne nous permet pas de nous immiscer, contre son gré, dans ses affaires intérieures; nous pouvons lui offrir nos bons offices et tous nos moyens de conciliation; si elle les rejette, nous pouvons encore user secrètement de tous ceux qui sont en notre puissance, pour calmer l'animosité des parties, mais nous n'avons rien à faire au delà.

Que penser donc d'une nation qui provoquerait des insurrections, et fomenterait la guerre civile dans un pays, ou qui aiderait des rebelles de ses secours ou de ses conseils? Certes, une telle conduite est non-seulement odieuse, mais elle est aussi le plus grave attentat aux principes du droit des nations.

Mais ici se présente une des questions les plus importantes, et que les événemens, qui se passent sous nos yeux, rendent encore plus digne d'intérêt; nous voulons savoir jusqu'à quel point des sujets peuvent être considérés comme rebelles; et, par conséquent, quand il est permis ou défendu à une puissance étrangère, en temps de paix, d'embrasser leur cause, sans violer le droit des gens.

Dans une discussion aussi délicate et aussi dépendante des circonstances, il conviendrait d'établir des suppositions, afin de tirer des inductions par analogie ; mais l'histoire moderne nous fournit trois événemens mémorables, dont l'exposition mettra le lecteur à portée de se former lui-même une opinion à cet égard.

—Le premier est l'indépendance des Provinces-Unies des Pays-Bas. En voici le précis : La tyrannie de l'Espagne ayant porté au désespoir les Flamands, ils conclurent entre eux, en 1556, la « pacification de Gand », pour la défense de leur liberté et de la religion protestante. Dès lors, Élisabeth, reine d'Angleterre, se lia avec eux par un traité secret, et s'engagea à leur fournir des troupes, des munitions et de l'argent. Le roi d'Espagne, Philippe II, s'en étant plaint, Élisabeth lui fit remettre une longue déduction renfermant des protestations d'amitié, et le désir de maintenir la bonne harmonie subsistante entre les deux monarchies. Cette princesse se défendit aussi contre le reproche qu'on lui faisait de fomenter la rébellion des Pays-Bas; et elle ajouta, qu'en fournissant aux confédérés des secours d'hommes et d'argent, sa politique avait un double objet, celui d'empêcher les insurgés, réduits au désespoir, de se donner à une puis-

sance étrangère ; l'autre, de prévenir l'assujettissement absolu des Pays-Bas espagnols, événement qui pourrait avoir des suites funestes pour l'Angleterre. Par un nouveau traité, du 17 janvier 1578, Élisabeth promit de nouveaux secours aux confédérés, à condition qu'ils ne feraient point la paix avec le roi catholique, sans y comprendre cette princesse. Enfin, les confédérés déclarèrent leur indépendance, en 1585. Cette démarche fut promptement suivie d'une nouvelle alliance offensive : les Hollandais alléguèrent, dans leurs pouvoirs, qu'ils avaient entièrerement secoué le joug de l'Espagne, et qu'ils s'étaient déclarés libres et indépendans de sa souveraineté. A la suite de ce traité, Élisabeth publia un manifeste, où elle exposa en détail les motifs de sa conduite ; et, ni ce manifeste, ni le traité, ne causèrent de rupture entre les deux Cours ; les ambassadeurs respectifs ne furent pas rappelés.

Henri IV, roi de France, d'intelligence avec Elisabeth, intervint aussi dans la querelle : on peut voir le détail des principes et de la conduite de ce monarque dans les négociations des ministres Sillery et Jeannin. L'assistance de la France et de l'Angleterre fit prospérer la cause des confédérés : l'indépendance des sept provinces

Bataves fut consolidée en 1648, par le traité de Munster, et les provinces Belgiques demeurèrent sous la souveraineté espagnole, mais en conservant leurs immunités.

— Le second événement est celui de la guerre, dite de Trente ans. Elle fut provoquée, d'un côté, par l'ambition de la maison d'Autriche, par sa prépotence, et surtout par la protection qu'elle accordait aux catholiques; de l'autre, par les progrès du luthéranisme, par les prétentions et les envahissemens que firent les États de cette nouvelle église. L'incendie commença en Bohême: des actes arbitraires de l'empereur Ferdinand II, étendirent bientôt la guerre civile dans toute l'Allemagne. Le roi de Suède intervint dans la querelle; la France imita son exemple, et elle fut terminée par le fameux traité de Westphalie, qui est le code de la liberté germanique. Il est constant que si la maison d'Autriche eût triomphé, elle aurait asservi l'Allemagne, ou au moins rendu très précaire la liberté de l'Europe. C'est d'après cette considération, dont l'histoire atteste la vérité, qu'il faut juger la conduite de la Suède, et surtout celle de la France, laquelle, depuis bien long-temps, était dans une rivalité constante avec la maison d'Autriche, qui, en même temps qu'elle régnait en Allemagne, possédait la monarchie espagnole.

— Le troisième événement, le plus récent et le plus mémorable, est la révolution de l'Amérique septentrionale. Les colonies anglaises avaient des chartes particulières, et elles jouissaient d'une grande liberté civile et politique. Le gouvernement anglais fit des infractions successives à leurs priviléges et à leur indépendance du parlement britannique : et cette grande question donna naissance à des débats mémorables. Les Américains firent des tentatives infructueuses pour le maintien de leurs chartes. Lassés enfin de ne recevoir que des refus, et voyant le ministère anglais faire des dispositions pour les soumettre, ils se réunirent, formèrent un conseil, et prirent la résolution de persister dans leurs réclamations. La cour de Londres envoya des troupes pour agir de vive force; mais les Américains ne se laissant point intimider, les hostilités commencèrent par des voies de fait de la part des troupes royales: ce fut le signal de la guerre civile. Les Américains luttèrent pendant deux années entières, jusqu'à ce qu'enfin, n'ayant plus d'espoir de conciliation, ils se déclarèrent indépendans, le 4 juillet 1776.

Jusqu'alors le cabinet de Versailles n'avait absolument pris aucune part, soit directe, soit indirecte à la querelle. Les Américains avaient bien

Romains, de *déclarer* solennellement la guerre par des hérauts d'armes. Cet usage a disparu depuis, et l'on se contente d'une mesure beaucoup plus utile, qui consiste à *proclamer* l'état de guerre, par des *manifestes* et des *exposés de motifs*, communiqués aux Cours étrangères. Dans ces divers documens, on s'attache à démontrer la justice de sa cause, et à faire connaître la conduite que l'on a tenue jusque-là pour prévenir la guerre.

Ce genre de déclaration est aujourd'hui considéré comme tellement nécessaire, que plusieurs fois l'on s'est cru autorisé à réclamer, lors des négociations de paix, ce qui avait été enlevé antérieurement à cette époque par celui qui, le premier, avait attaqué. — Les hostilités qui éclatèrent entre la France et l'Angleterre, en 1778, ne furent ni précédées, ni suivies d'une déclaration de guerre : les deux puissances se bornèrent à publier des manifestes exposant de leurs griefs respectifs, et les motifs qui les avaient déterminées à la guerre. La cause qui a fait omettre cette formalité de part et d'autre, a été que chacune des deux puissances accusait l'autre d'être l'agresseur : la cour de Londres trouvait l'agression dans une note remise par l'ambassadeur de France, en mars 1778 ; et la cour de Versailles la mettait dans le combat qui eut lieu entre quelques frégates, au mois

de juillet de la même année. Aussi est-il résulté de cette contrariété d'opinions beaucoup d'embarras pour le jugement des prises, et des embarras de cette nature produisent nécessairement des injustices particulières.

— Il est facile de voir, d'après le but qu'on s'y propose, quel style on doit employer dans un manifeste. Sans doute, que tout en faisant sentir à l'ennemi les dangers et l'injustice de son entreprise, on doit scrupuleusement éviter tout ce qui tendrait à exciter son animosité et à lui donner alors, en quelque sorte, le droit de persister dans ses premières résolutions. Il ne faut donc jamais, dans de pareils écrits, s'écarter du ton de modération, de décence et de fermeté; car ce serait déshonorer une cause juste, que d'y parler un langage indigne de la majesté des peuples; de s'y permettre des injures, des imputations perfides, et d'oublier ces égards, que les hommes appelés à gouverner ne cessent de se devoir, même dans les cas extrêmes.

Des lettres avocatoires et inhibitoires. — C'est une coutume entre les puissances belligérantes, de rappeler, par des lettres *avocatoires*, tous ceux de leurs sujets qui sont au service civil ou militaire de l'ennemi, ou quelquefois même d'une tierce puissance, sous peine de confiscation de

leurs biens, ou d'être déclarés coupables de haute trahison.

On défend en outre à tous les sujets, par des lettres *inhibitoires*, d'entretenir avec l'ennemi des relations de commerce, ou toute autre correspondance; et l'on interdit l'importation et l'exportation réciproques, ainsi que les assurances pour le compte de l'ennemi.

Cependant, comme la cessation absolue de toute communication peut tourner au désavantage des deux parties, il arrive souvent que l'on établit les modifications suivantes : 1° on laisse subsister le service des postes, soit en général, soit sur des routes déterminées; 2° on permet expressément au moyen de *licences*, ou l'on tolère un commerce restreint avec le pays ennemi; par exemple, l'échange de certaines marchandises dans des endroits ou des ports déterminés, et avec des formalités prescrites.

VII.-LOI DE LA GUERRE.—RAISON DE GUERRE. — MOYENS DE NUIRE A L'ENNEMI.

C'est un principe reconnu parmi les nations civilisées, que la guerre ne doit pas être entre-

prise par esprit de vengeance, mais pour recouvrer, assurer ou obtenir un droit. Son but immédiat est la victoire qui doit forcer le vaincu à reconnaître le droit du vainqueur, et à en subir les conséquences.

Ainsi s'est établie la maxime nommée *loi de la guerre*. Elle défend de faire au souverain ennemi, à ses sujets et à ses possessions, aucun dommage s'il n'est un moyen de remporter la victoire, et interdit toute action qui servirait seulement à satisfaire la vengeance et à accroître les calamités de la guerre, sans procurer aucun avantage réel.

Mais il est une autre règle que l'on nomme *raison de guerre*, et qui restreint la première en admettant plusieurs exceptions. Elle permet ce que celle-ci interdit; lorsque le soin de sa propre défense oblige d'y recourir, soit dans un danger instantané, soit dans le dessein de ramener l'ennemi, par des représailles, à la coutume du droit.

Dans la généralité, tous les moyens qui peuvent assurer la victoire, sont licites. C'est en ce sens que l'on dit: Le droit de la guerre est illimité; mais notre véritable intérêt nous commande de ne point rendre tout rapprochement impossible; de ne point nous exposer à une effrayante réciprocité d'excès et de maux. Nous devons donc,

dans les hostilités mêmes, respecter la bonne foi, la justice, l'humanité; et, en un mot, dans cette horrible nécessité de faire du mal, il faut que nous en fassions le moins possible.

Nous répéterons donc, avec Grotius, qu'il n'y a de permis dans la guerre que ce qui a une liaison nécessaire avec sa fin. Or, cette fin n'étant pas la destruction entière de notre ennemi, mais la réparation d'une injure, il suit que tout ce que nous faisons de mal *avec intention* au delà de ce qu'exige cette réparation, nous rend coupables. Nous disons, avec intention, car il est des circonstances où pour arriver à cette fin, on est contraint d'aller au delà de ce qu'elle demande, et dans lesquelles on ne peut nous accuser de la surabondance du mal que nous faisons.

C'est ainsi qu'en canonnant un vaisseau ennemi, nous ne sommes nullement responsables du danger auquel se trouvent exposés par notre fait les passagers, les femmes, les enfans que renferme le vaisseau. Il en est de même de l'exemple d'une ville assiégée. Donc les malheurs qui lui arrivent de la part des assiégeans sont autant d'effets d'une déplorable nécessité qu'on ne peut leur imputer à crime.

Il peut se faire encore que nous endommagions, que nous prenions du bien de l'ennemi

beaucoup plus qu'il ne nous en faut pour nous indemniser ; mais nous sommes, à notre tour, obligés de rendre ou d'indemniser.

Voilà comment doivent s'entendre les choses qui, défendues dans d'autres temps, se trouvent permises dans l'état de guerre. On voit qu'il ne s'agit ici que d'actes qui, loin d'avoir pour principe une intention directe d'injustice ou de cruauté, supposent, au contraire, celle de réparer l'excès du mal qui pourra encore être réparé.

Nous avons le droit d'agir d'une manière hostile, non-seulement contre notre ennemi, mais encore contre ceux qui font cause commune avec lui, soit volontairement, soit involontairement, pour réparation, et du tort premier qui a été pour nous la cause de la guerre, et de tout ce que nous avons éprouvé d'autres torts ou d'autres maux depuis la guerre commencée.

Nous disons que nous pouvons exercer ce droit d'hostilité contre ceux-mêmes qui font, malgré eux, cause avec notre ennemi, qui n'agissent ainsi contre nous que parce qu'ils sont dans sa dépendance, et qu'ils ne peuvent, sans s'exposer même à une ruine entière, se soustraire à la nécessité de s'associer à lui. Quoique sans doute ils soient moins coupables envers nous que l'ennemi direct ; cependant, même en admettant comme

possible une dépendance aussi absolue, il n'en est pas moins vrai que rien ne peut, avec raison et justice, nous obliger de supporter les maux qu'ils nous font même contre leur volonté, et conséquemment nous empêcher d'employer tous nos moyens pour nous en délivrer, et en obtenir la réparation. Cette conduite est évidemment autorisée par notre droit de défense naturelle, qui est pour nous celui de tout faire pour nous assurer notre existence et nos biens. C'est dans ce droit bien compris, dont la précaution fait une partie essentielle, qu'il faut spécialement rechercher la raison justificative du mal que souvent nous faisons à notre ennemi, au delà de la mesure de son tort actuel, dans la vue de le mettre hors d'état de nous nuire, en raison de ce que nous avons plus ou moins à craindre de ses mauvaises dispositions.

Voilà les principes généraux d'après lesquels nous devons déterminer la mesure du mal que nous sommes en droit de faire dans l'état de guerre; maintenant, examinons la nature des moyens par lesquels s'opère ce mal.

— La ruse et la force comprennent tous ces moyens de maux et de désastres.

§ I. — On entend par moyens de la force, l'usage de toutes les armes, l'emploi des machi-

nes qui peuvent porter chez l'ennemi, le ravage, la terreur et la mort.

On doit cependant regarder comme défendu par l'humanité, l'usage des machines dont l'effet serait de causer des maux d'une nature atroce, ou de faire périr à la fois un grand nombre de combattans et de personnes innocentes. Aussi, ne doit-on pas employer, au lieu de balles et de boulets, des morceaux de fer, des pierres augulaires, des clous et du verre; il est seulement permis de charger les armes à feu avec des balles ramées, ou de tirer à boulets rouges sur les forteresses et les vaisseaux de l'ennemi.

Mais que faut-il dire du poison et de l'assassinat? Peut-on parler de pareils moyens quand il s'agit du noble métier de la guerre, qui demande autant de grandeur d'âme, de magnanimité, que de courage? Peut-on supposer qu'un militaire, dont l'honneur est la devise, veuille le perdre par la plus vile, la plus atroce des lâchetés? Non, et le soupçonner serait une injure. On a beau dire que la mort d'un seul homme, d'un souverain, d'un général, peut terminer la guerre, et conserver la vie à des milliers de soldats; observons d'abord que cette conséquence est bien incertaine, car les souverains et les généraux sont remplacés, et il est plus naturel de présumer

que la guerre sera continuée, que de supposer le contraire. Mais raisonnons d'après la nature même des choses : Vous vous croyez autorisé à empoisonner ou assassiner votre ennemi ; fort bien : vous lui accordez donc le même droit, car tout est égal entre vous ; ainsi, il peut, de son côté, vous faire empoisonner ou assassiner : quelle sera la conséquence pratique de cette faculté réciproque ? Une inquiétude mortelle et indestructible de part et d'autre ; vous craindrez jusqu'à votre ombre. Et, le général, à la merci de cent mille hommes, qui ne sont pas tous bons sujets, comment pourra-t-il remplir son devoir? Placé sur le champ de l'honneur et de la gloire, il devra craindre à chaque pas de rencontrer un traître : il s'est dévoué à la mort les armes à la main ; mais il ne s'est point dévoué aux embûches et au fer d'un lâche assassin. Convenons donc que l'assassinat et le poison sont des moyens atroces que la conservation de nous-même ne nécessite point ; qu'il doit augmenter les horreurs de la guerre, au lieu de la terminer. Ajoutons, que si ce moyen est licite pour terminer une guerre, il l'est aussi pour la prévenir ; ainsi, le poison et le fer des assassins deviendront *le ratio ultima regum*, ou plutôt un moyen innocent et ordinaire de la politique.

C'est d'après ces considérations qu'il faut apprécier l'entreprise tant vantée, tant préconisée de Mutius Scœvola ; on peut trouver son dévouement louable, mais son objet était un crime. Quant à l'emploi du poison, Alexandre-le-Grand l'a jugé, en disant, à l'égard de Darius : Qu'il était résolu de le poursuivre à outrance, non plus comme un ennemi de bonne guerre, mais comme un empoisonneur, et un assassin. Alexandre jugea avec la même rigueur Bessus, assassin de Darius. On connaît la mémorable réponse qu'on rapporte avoir été faite par les consuls romains au médecin de Pyrrhus, qui leur avait offert d'empoisonner son maître.

Quant à l'empoisonnement des fontaines, des puits, nous pensons que l'idée n'en saurait venir à un général ; car une pareille extrémité serait un forfait inutile : en effet, il ne détruirait pas ainsi l'armée qu'il aurait à combattre : son action n'aurait d'autre résultat que de faire périr des femmes, des enfans ; en un mot, des gens sans armes et sans défense. Détruisez les puits, si par-là vous empêchez votre ennemi de vous poursuivre, mais ne les empoisonnez pas !

Un général ne peut pas non plus empoisonner les farines qu'il laisse dans une place, qu'il est forcé de rendre ou d'évacuer ; car une pareille mesure serait inutile ; elle provoquerait

des représailles, et, insensiblement, on userait à la guerre plus d'arsenic que de poudre. La même remarque est à faire au sujet des armes empoisonnées. Et quel métier serait-ce que celui de la guerre, s'il ne fallait, pour y acquérir de la gloire, qu'être un habile empoisonneur, ou un adroit assassin !

§ II. — Quant aux moyens de *ruse*, la loi naturelle ne les défend pas dans la généralité, mais la loi de guerre peut y apporter quelques modifications ; c'est ainsi que dans les combats maritimes, il n'est pas permis d'attaquer, en prenant un faux pavillon, quoiqu'il le soit d'éviter l'attaque par ce moyen. L'agresseur doit toujours arborer son véritable pavillon hors la portée du canon. On ne regarde donc point comme un acte déloyal d'employer tous les stratagèmes par lesquels on peut tromper l'ennemi, tous les pièges qu'on peut lui tendre, tous les moyens enfin de le surprendre et de le mettre en défaut.

Quoi qu'il en soit du mépris que quelques nations, les Romains surtout, dans les beaux jours de leur république, aient montré pour l'emploi de la ruse, on ne peut disconvenir qu'il ne soit très légitime, et qu'on ne fasse très bien d'en user, surtout lorsqu'il a pour effet, ce qui arrive fréquemment, de prévenir les maux qui résultent de l'emploi seul de la force. Tel est, par

exemple, l'effet d'une fausse confidence, d'un faux avis, par lequel l'ennemi se laisse tromper et amener à une position où il lui est impossible de se défendre. Il faut donc convenir de ce que ces moyens ont de licite, mais encore de très louable, en considération d'une fin aussi avantageuse.

Quelque difficile qu'il paraisse de pouvoir resserrer dans de justes limites ce terrible droit de faire du mal, cependant il existe des règles générales qui permettent de les tracer; aussi nous établirons que les chefs d'une nation, que les généraux, qui la franchissent, se rendent coupables du crime de lèse-humanité.

S'ils n'ont rien à redouter, ni des nations étrangères, ni de la nation avec laquelle ils auront fait la paix, et qui paraîtra ne conserver aucun fâcheux souvenir, toujours est-il qu'ils n'échapperont pas à leurs remords, et qu'au milieu même de l'ivresse du triomphe, leur conscience sera déchirée par le cri de leurs victimes.

Pour renfermer en peu de mots tout ce qui peut être dit sur les moyens de nuire à l'ennemi, nous établirons : que moins nous répandrons de sang, moins nous nous écarterons des devoirs sacrés de la justice et de l'humanité, plus nous trouverons de facilité à terminer la guerre avec autant d'avantage que de gloire, et à nous assurer

de même aussi, la paix qu'il nous aura été possible d'obtenir, plus nous parviendrons à nous concilier l'estime et la bienveillance des autres nations, et plus nous serons fondés à compter sur leur garantie et leur appui contre les attaques de l'injustice et de la mauvaise foi. *Omnibus est odio crudelitas, et amore pietas et clementia.* (Cicéron).

VIII. — DES HOSTILITÉS RELATIVES AUX PERSONNES.

Du droit de défense naturelle, suit évidemment le droit de frapper à mort son ennemi; mais ce qui n'est pas moins incontestable, c'est que ce droit ne peut être exercé qu'avec les modifications que prescrit l'humanité, selon les lieux, les circonstances et l'état des personnes qui font partie de la nation ennemie.

Ce serait donc une exécrable et bien funeste opinion que celle qui n'admettrait aucune exception dans l'exercice de ce terrible pouvoir d'ôter la vie à un ennemi, et qui sans rien considérer de plus, frapperait indistinctement tous ceux qu'elle comprendrait dans cette dénomination. C'est cet

horrible système de cruauté, de vengeance et de destruction qui, dans les guerres, entretient la férocité habituelle des hordes sauvages, et qui, en les rendant tour à tour victimes de leurs massacres réciproques, dévore leur population.

Mais les puissances de l'Europe ont dès longtemps reconnu en principe, qu'il n'est pas indistinctement permis à tous les sujets de prendre part aux hostilités. Ce droit n'appartient donc qu'à ceux qui ont pris les armes du consentement ou par ordre de leur souverain. Tels sont ceux qui composent l'armée et font partie des classes suivantes : les troupes régulières, les gardes nationales, les milices, qu'elles soient ou non revêtues de l'uniforme militaire. Les corps francs, volontaires, partisans, etc.; sur mer, les vaisseaux de l'État, les armateurs munis de lettres de marque. C'est aux seuls sujets compris dans ces différentes catégories, qu'il appartient de réclamer les droits dont jouissent les prisonniers de guerre, et qui leur assurent la vie et l'inviolabilité de leur personne. Tout autre individu, qui, de son autorité privée, se présenterait les armes à la main devant l'ennemi, serait traité par lui, s'il tombait en son pouvoir, non comme un soldat, mais comme un brigand.

Mais les usages et les lois de l'humanité défendent de donner la mort, et même de faire la

moindre violence, à tous les individus réputés *personnes innocentes*, c'est-à-dire, aux femmes, aux enfans, aux vieillards, aux malades; du moins lorsqu'elles ne nous nuisent en aucune manière; car s'il en était dans ces classes particulières qui pussent menacer notre liberté par la force ou par la ruse, nous serions en droit de les traiter comme personnes ennemies.

En échange, les habitans paisibles, partout où pénètre l'ennemi, sont tenus de lui obéir comme à un protecteur temporaire. Il peut donc exiger d'eux des travaux et des transports pour le service de l'armée. Cependant, il n'aurait pas le droit de leur imposer des obligations contraires à la fidélité qu'ils doivent à leur gouvernement. A peine doit-on ajouter, quelques exemples que l'on puisse alléguer, qu'il n'est pas non plus en droit de lever des troupes dans le pays conquis, et de les contraindre de marcher contre leur prince ou contre ses alliés; ce serait les forcer à devenir parjures et traîtres.

Les personnes attachées aux différens services civils de l'armée, tels que les chirurgiens, les aumôniers, les employés de l'administration, doivent être à l'abri de tout acte de violence. Il en est de même des trompettes et des tambours, lorsque ceux-ci approchent de l'ennemi, en an-

nonçant par un signal qu'ils sont chargés d'un message.

IX. — DES PRISONNIERS.

La guerre ne porte ses coups que sur ceux qui combattent; mais encore ne les frappe-t-elle pas, lorsque vaincus, blessés, désarmés, ils demandent la vie; docile à la voix de l'humanité, alors elle retient ses fureurs, et ne voit plus en eux que des *prisonniers*. La coutume des nations civilisées exige, en outre, qu'un général vainqueur, venant à cerner un corps ennemi dont la résistance serait inutile, le somme et l'engage à se rendre, pour ne pas inhumainement verser le sang. Mais n'est-il pas des circonstances où le soin de notre sûreté ne nous permet pas d'user de cette modération, où, par exemple, nous ne pouvons, sans nous exposer à de grands dangers, ni faire des prisonniers, ni conserver ceux que nous avons faits? On peut établir, comme règle générale, que le salut du prisonnier est la condition tacite et nécessairement supposée de sa reddition; d'ailleurs, le droit de faire périr un homme de

guerre cesse aussitôt qu'il est désarmé; s'il pouvait exister une circonstance où la doctrine contraire fût admise, la guerre se ferait sans quartier, et combien ne se verserait-il pas de sang inutilement! La guerre est déjà par elle-même une calamité si désastreuse, qu'on ne saurait trop l'adoucir dans la pratique. Toutefois, les circonstances de la guerre, ses chances variables, la position d'une armée, ses besoins, ses dangers, etc., peuvent jeter dans de grands embarras un général, qui n'écoutant que son humanité, veut conserver des prisonniers désarmés; s'il lui est possible de les mettre en lieu de sûreté, rien ne saurait l'en dispenser; s'il est privé de ce moyen, il peut sans doute les renvoyer sur parole; mais doit-il être aussi confiant envers un ennemi, sur la bonne foi duquel il est autorisé à ne point compter? et s'il ne peut, sans commettre une grande imprudence, sans s'exposer lui-même, risquer ce parti, que fera-t-il pour éviter le blâme? Si sa propre conservation est évidemment compromise, il doit la préférer: si donc elle exige impérieusement de se défaire des prisonniers qui sont cause du danger où il se trouve, les lois terribles de la guerre l'autorisent à prendre ce parti extrême: on sait depuis long-temps que ces lois sont contraires à celles de l'humanité;

mais elles sont inséparables du principe qui constitue l'indépendance des nations, et de l'impossibilité où elles sont de poursuivre leurs droits autrement que par la force des armes.

Mais pour peu que la prudence permette ou de se fier à la parole, ou de mépriser la mauvaise foi des prisonniers, un ennemi généreux écoutera plutôt la voix de l'humanité, que celle d'une timide circonspection. — Charles XII, embarrassé de ses prisonniers, après la bataille de Narva, se contenta de les désarmer, et les renvoya libres. Son ennemi, pénétré encore de la crainte que lui avaient donnée des guerriers redoutables, fit conduire en Sibérie les prisonniers de Pultawa. Le héros suédois fut trop plein de confiance dans sa générosité : l'habile monarque de Russie fut, peut-être, un peu dur dans sa prudence, mais la nécessité excuse la dureté, ou plutôt elle la fait disparaître. — Quand l'amiral Anson eut pris, auprès de Manille, le riche gallion d'Acapulco, il vit que ses prisonniers surpassaient en nombre tout son équipage; il fut contraint de les enfermer à fond de cale, où ils souffrirent des maux cruels. Mais s'il se fût exposé à se voir enlevé, lui-même, avec sa prise et son propre vaisseau, l'humanité de sa conduite en eût-elle justifié l'imprudence? — A la bataille d'Azincourt,

Henri V, roi d'Angleterre, se trouva, après sa victoire, ou crut se trouver dans la cruelle nécessité de sacrifier les prisonniers à sa propre sûreté. Dans cette déroute universelle, dit le P. Daniel, il arriva un nouveau malheur, qui coûta la vie à un grand nombre de Français. Un reste de l'avant-garde française se retirait avec quelque ordre, et plusieurs s'y ralliaient. Le roi d'Angleterre les voyant de dessus une hauteur, crut qu'ils voulaient revenir à la charge. On vint lui dire en même temps, qu'on attaquait son camp, où il avait laissé ses bagages. C'était en effet quelques gentilshommes Picards, qui, ayant armé environ six cents paysans, étaient venus fondre sur le camp anglais. Ce prince, craignant quelque fâcheux retour, envoya des aides-de-camp dans tous les quartiers de l'armée, porter ordre de faire main-basse sur tous les prisonniers, de peur que si le combat recommençait, le soin de les garder n'embarrassât ses soldats, et que ces prisonniers ne se rejoignissent à leurs gens. L'ordre fut exécuté sur-le-champ, et on les passa tous au fil de l'épée. La plus grande nécessité peut seule justifier une exécution si terrible, et on doit plaindre le général qui se trouve dans le cas de l'ordonner.

Si des prisonniers se sont rendus à de certaines

conditions, elles doivent être exactement observées par le vainqueur; car celui qui se soumet ou qui épargne son adversaire, fait des prestations qui imposent, à celui qui les a reçues, l'obligation de tenir, de son côté, l'engagement qu'il a contracté. Si l'une des parties manque à sa parole, l'autre est dégagée de la sienne, par la même raison qu'en violant le droit d'autrui, nous perdons celui que nous avons acquis. Le droit civil peut, il est vrai, établir que la violation d'un contrat par une des parties, n'autorise pas l'autre à s'en écarter de même; mais il admet alors une action tendant à en obtenir l'exécution; or, il est évident qu'une semblable action n'est pas praticable dans le droit des gens, et que le droit naturel anéantit les droits de celui qui le premier a violé ceux d'autrui.

Si le prisonnier s'est rendu à discrétion, sa personne n'en est pas moins inviolable. Notre droit des gens nous prescrit encore d'avoir pour les malades et pour les blessés, qui tombent en notre pouvoir, les mêmes soins que nous prenons de nos propres soldats.

Les armes des prisonniers deviennent la propriété du vainqueur; ce que d'ailleurs on trouve sur eux tombe en partage à celui qui s'est rendu maître de leur personne. Cependant, on doit

leur laisser les vêtemens qu'exigent la décence et le besoin. Il n'y aurait que la détresse du vainqueur qui pourrait l'autoriser à s'en approprier plus qu'il ne doit. Les bénéfices que le prisonnier se procure par son travail et son industrie, doivent rester entièrement à sa disposition, ainsi que tout ce qu'on lui fait passer de son pays. Faut-il rappeler ici que l'esclavage, qui, chez un grand nombre de peuples sauvages, conservait et conserve encore la vie aux prisonniers, et dont l'usage existait également chez les nations civilisées de l'antiquité, a cessé dans l'Europe chrétienne à l'égard des prisonniers de guerre? Même au moyen âge, lorsque la condition de l'esclave s'était modifiée en devenant un servage, on ne retenait déjà plus ces prisonniers comme serfs, à moins qu'ils n'y consentissent. Mais le vainqueur est certainement autorisé à les empêcher de s'échapper pour aller rejoindre l'armée ennemie; et, à cet effet, il peut les tenir enfermés dans des villes ou dans des forteresses. Il n'est permis de les incarcérer que lorsque la sûreté l'exige. Cet emprisonnement ne doit pas avoir toutefois le caractère d'une peine afflictive, ni être assez rigoureux pour nuire à leur santé. Souvent, sur leur parole d'honneur de ne pas servir jusqu'à ce qu'ils cessent légitimement d'être

prisonniers de guerre, on accorde aux officiers la permission de se choisir un lieu de résidence, ou même de retourner chez eux; néanmoins, si le vainqueur les rappelle, ils sont tenus de se rendre à cette sommation. Cependant, on ne saurait imputer à tort à ces prisonniers de chercher à recouvrer leur liberté et leurs armes, lorsqu'ils ne sont pas liés par leur parole, ou qu'un ennemi perfide ne remplit pas les conditions, soit générales, soit spéciales, auxquelles ils se sont rendus. Il est vrai que s'ils échouent dans cette entreprise, ils s'exposent à la vengeance de l'ennemi, et l'on a plus d'un exemple qu'ils ont payé cette tentative de leur vie. Mais dans tous les cas, il faut respecter la règle qui interdit toute punition qui n'a pas été annoncée d'avance; car le prisonnier de guerre qui a été reçu comme tel, est par là même placé sous la protection des lois. Si l'évasion a réussi, et que le fugitif retombe, les armes à la main, au pouvoir de l'ennemi, l'officier subit un dur emprisonnement; le simple soldat n'encourt communément aucune peine.

Le vainqueur doit entretenir les prisonniers et subvenir à leurs besoins; quant aux objets de luxe et de pure commodité, il n'est pas tenu de les leur fournir. Ce qu'il donne est une avance faite au souverain ennemi, et à la paix, et même

dans le cours de la guerre, les gouvernemens respectifs ont coutume de régler entre eux ces dépenses. Le retard qu'éprouverait le paiement du surplus, ne peut cependant, après la conclusion de la paix, offrir un prétexte de garder les prisonniers, ceux-ci n'étant pas obligés de répondre des dettes de leur souverain.

Souvent même, on les échange en pleine guerre, soit séparément, soit en masse. Il n'est plus d'usage d'exiger une rançon pour un individu; mais il y a des exemples que dans un échange général, homme par homme, et grade pour grade, que l'on est convenu d'une certaine somme payable pour le nombre d'hommes excédant, et selon leurs grades. Le prisonnier de guerre recouvre également la liberté, lorsque l'endroit qui lui a été assigné retombe au pouvoir des siens, et que ceux-ci mettent en déroute l'escorte destinée à le transférer; il est même alors dégagé de la parole d'honneur qu'il aurait donnée de ne plus servir, excepté toutefois, si, prisonnier sur parole, il se rendait de son propre mouvement dans un lieu où se trouveraient des troupes auxquelles il appartient, ou dans lequel ces derniers l'auraient rencontré.

Il serait injuste et révoltant de contraindre par la violence un prisonnier de guerre à servir sous

les drapeaux du vainqueur, ou de le livrer aux enrôleurs d'une tierce puissance.

Des actes de cruauté, exercés par l'ennemi sur nos prisonniers de guerre, nous donnent le droit incontestable d'user de représailles, s'il ne reste pour l'avenir aucun autre moyen d'empêcher de semblables excès, et de châtier particulièrement celui qui s'en est rendu coupable, s'il tombe entre nos mains. Mais ce serait une injustice manifeste que de se permettre de mauvais traitemens contre des hommes innocens, dans la simple vue de satisfaire sa vengeance; il est même conforme aux règles de l'équité, de menacer de représailles, avant d'y avoir réellement recours; car nous devons, à l'égard de nos compatriotes faits prisonniers, avoir bien plus à cœur d'adoucir leur sort que de les venger.

Tous ceux dont la destination n'est pas de combattre, tels que les aumôniers, les employés civils, les fournisseurs et les commerçans à la suite de l'armée, ne peuvent être faits prisonniers de guerre; ils ont la liberté de se retirer, mais l'on se croit autorisé à s'emparer des effets qui se trouvent sur eux, attendu qu'il serait presque impossible d'ôter aux soldats des dépouilles qu'ils regardent comme leur butin.

X. — DE LA PERSONNE ET DE LA FAMILLE DU SOUVERAIN ENNEMI.

Si l'on ne consultait que la loi naturelle pour juger de la conduite à tenir envers le souverain ennemi, et les princes de sa famille, on dirait qu'ils ne sont point exempts des hostilités auxquelles la guerre autorise ; mais, à cet égard, la coutume, introduite depuis long-temps parmi les nations européennes, se fonde sur ce principe, que les chefs des États ne sont pas ennemis personnels, et que s'ils prennent les armes l'un contre l'autre, ce n'est pas pour vider une querelle privée, mais pour défendre la cause et les droits de leurs peuples. Voilà pourquoi on regarde comme une action illicite, de frapper avec préméditation le souverain contre lequel on est en guerre, et de faire même contre lui des tentatives de ce genre dans la mêlée. Lorsque des princes de sa famille, sont surpris, on respecte leur personne comme celle des autres habitans paisibles ; on les éloigne tout au plus des lieux où leur présence pourrait paraître dangereuse ;

on ne les fait jamais prisonniers de guerre tant qu'ils n'entreprennent rien contre l'armée ennemie ; et on les traite avec toute la distinction due à leur rang. Les souverains, à la tête de leurs armées, ont, l'un pour l'autre, des procédés qui caractérisent les mœurs et les coutumes de la chevalerie. Ennemis quant à la cause, amis quant à la personne, ils entretiennent une intelligence affectueuse ; souvent même leur attention mutuelle va jusqu'à s'envoyer, réciproquement, les objets dont ils peuvent avoir personnellement besoin. Lorsqu'un monarque tombe au pouvoir de son adversaire, il est, à la vérité, retenu par son vainqueur ; mais celui-ci lui assigne un séjour convenable, en prenant simplement quelques précautions pour prévenir sa fuite ; on tâche, en général, d'adoucir sa situation, en lui accordant tous les honneurs dus à son auguste rang. S'il s'est réfugié en pays étranger, il n'est pas poursuivi ; et même, eût-on les moyens de contraindre le gouvernement qui lui aurait donné asile à le livrer, on renonce plutôt à son extradition.

XI. — DES HOSTILITÉS RELATIVES AUX BIENS DE L'ENNEMI.

—

Du droit de poursuivre la réparation du tort qui nous a été fait, résulte le droit de saisir les biens de l'ennemi jusqu'à concurrence de ce qu'exige cette réparation.

Dans le cas où la mauvaise foi, déjà bien reconnue de l'ennemi, nous ferait craindre, de sa part, une nouvelle attaque, nous aurions le même droit, pour en prévenir le retour, de lui prendre, dans l'intention de l'affaiblir, au delà de ce qui nous est nécessaire pour nous indemniser.

Nous sommes donc autorisés à nous approprier, en tant que le but de la guerre l'exige, non-seulement le territoire, mais aussi tous les autres biens et droits de notre ennemi.

Cependant, les traités, antérieurs à la guerre, dont la validité, pendant une guerre éventuelle, aurait été expressément stipulée par les deux parties, ne cessent point d'être obligatoires ; ceux, au contraire, qui sont conclus dans la suppo-

sition expresse ou tacite des relations amicales, finissent avec elles. Enfin, quant aux traités qui n'appartiennent à aucune de ces deux espèces, les belligérans peuvent s'en désister, en suspendre l'exécution, et même reprendre, si l'occasion s'en présente, les prestations qu'ils ont déjà faites.

La puissance belligérante pourrait confisquer les sommes qu'elle doit à l'ennemi ou aux sujets de celui-ci. Cependant, ce moyen étant ruineux pour le crédit de l'État, on n'y a guère recours que dans des circonstances extraordinaires; ainsi, dans la règle, on ne touche pas à ces capitaux; quelquefois même on ne suspend pas le paiement des intérêts.

XII. — DE LA CONQUÊTE.

—

Du droit de la guerre dérive celui de la conquête, c'est-à-dire, l'occupation du territoire ennemi; et, comme l'un et l'autre droit ont le même motif, ils doivent avoir les mêmes limites, qui sont dans la réparation du tort reçu, ou dans une juste satisfaction. La conquête ne

peut donc donner d'autres droits de la guerre ; et, si le conquérant peut occuper par la force l'État conquis, c'est uniquement pour le conserver et non pour le détruire. Il peut, sans doute, acquérir la terre en l'occupant, mais il ne peut acquérir les hommes, ni devenir leur souverain, que de leur consentement exprès ou tacite.

L'objet de la conquête n'est donc pas la destruction, mais l'acquisition ; et comme on ne peut acquérir que dans la vue de conserver, l'objet de la conquête est la conservation. Or, le droit de conquête ne peut être justifié que par le bien que l'on fait à l'État conquis. Il ne peut donc jamais y avoir de conquêtes justes, que les conquêtes des nations civilisées sur les peuples barbares ; celles des peuples barbares sur les nations civilisées sont toujours injustes, parce qu'au lieu de conserver et de perfectionner l'État conquis, elles le détruisent ou le détériorent.

La conquête ne peut donc jamais donner au conquérant d'autre droit que celui de faire à l'État conquis le moins de mal et le plus de bien possibles. Or, le plus grand bien qu'on puisse faire à un État conquis, c'est de le civiliser s'il est barbare, et quand il est imparfaitement civilisé, d'augmenter sa civilisation. C'est dans cet esprit que conquirent les Grecs et les Romains,

les seuls des anciens peuples dont l'histoire ait célébré les conquêtes ; celles des Scythes dans les temps anciens, et celles des Tartares dans les temps modernes, ont été flétries par tous les philosophes, comme par tous les historiens.

Nous avons vu que la conquête est l'occupation du territoire ennemi : on nomme *butin* les biens meubles qu'on lui enlève. Mais, avons-nous dit, cette puissance, que la force donne au vainqueur, ne prend la qualité de droit que lorsqu'elle est consacrée par la justice ; et, d'ailleurs, il est soumis à la loi de la guerre qui, jusqu'à ce jour, reconnaît les principes suivans :

1° Dans les guerres continentales,

L'ennemi, en se rendant maître d'une province, est autorisé à se mettre en possession des domaines, des revenus de l'État, des forteresses, des vaisseaux de guerre, et de tout ce qui sert aux hostilités.

Il peut aussi suspendre la constitution actuelle de l'État, se faire prêter serment par les habitans, exercer sur eux les différens droits de souveraineté, publier des lois sur divers intérêts généraux, percevoir des impôts, frapper des monnaies, etc., et punir comme rebelles tous ceux qui voudraient, par la force, se soustraire à son obéissance. Cependant, beaucoup de motifs

engagent à ne pas toucher à la constitution du pays ; et souvent la déclaration même du vainqueur, ou des capitulations accordées, peuvent mettre des bornes à l'exercice de ces droits rigoureux.

Quoique l'ennemi puisse s'approprier toute la part des biens particuliers du monarque ou de ses sujets que sa satisfaction exige, il est cependant reçu, non-seulement de conserver, aux sujets du pays conquis, la propriété de leurs biens fonds, mais aussi d'épargner ceux du monarque, ainsi que les biens meubles des sujets; et notamment, les monumens de l'art et de l'industrie. On se contente de s'emparer du butin sur l'ennemi armé, et on n'admet, que dans certains cas extraordinaires, la faculté de livrer un endroit au *pillage ;* tels sont les représailles, la violation de la loi de guerre, et la prise d'assaut.

Bien que la loi naturelle n'assigne pas de limites à ce droit affreux de dévastation, les nations civilisées ne la permettent que dans des contrées, ou relativement à des établissemens et édifices, dont les opérations militaires exigent impérieusement le ravage ou la ruine.

Ainsi, on peut faire sauter les fortifications, brûler les magasins et les vaisseaux, couper les

ponts, incendier les habitations, si ces mesures sont jugées nécessaires pour se défendre ou protéger la retraite.

A ces exceptions près, on a substitué au pillage, les *contributions* de guerre, soit en argent, soit en nature, sous peine d'exécution militaire; le paiement de ces contributions doit assurer la conservation de la propriété de tout genre ; et il oblige même l'ennemi à acheter tout ce qu'il se fait livrer dans la suite.

Toutefois, ces contributions n'affranchissent pas les habitans des *réquisitions* du vainqueur, et ils sont tenus de fournir les voitures, chevaux, fourrages, etc. On entend par réquisitions, ces demandes d'objets détaillés, faites dans la forme d'une invitation, mais poursuivies par la force, si elle devient nécessaire pour les obtenir. Ce mode de services et l'expression qui le désigne, furent inventés par Washington dans la guerre d'Amérique.

2° Dans la guerre maritime.

ARMEMENS EN COURSE. — Il ne s'agit pas ici de la moralité, ni de la légitimité, ni des avantages de la *course*; la pratique en est établie depuis long-temps, et, probablement, elle durera autant que la guerre maritime.

Ce n'est pas seulement l'Etat qui arme des vaisseaux en course : des armateurs particuliers en équipent aussi à leurs frais. On les appelle communément *corsaires*.

Un armateur doit être muni d'une permission expresse de son gouvernement. Ce document, connu sous le nom de *lettres de marque*, est ainsi nommé, parce qu'il autorise à exercer des hostilités hors des limites, ou marques du pays, par opposition aux lettres de représailles que le souverain donnait autrefois aux autorités pour en faire usage dans l'intérieur de ses États.

Les lettres de marque ne peuvent être accordées que par le gouvernement ; c'est de lui seul que l'armateur peut tenir le pouvoir de parcourir les mers, d'intercepter la navigation et le commerce de l'ennemi, et d'empêcher toute fraude de la part des neutres. Sans de pareilles lettres, un armateur, faisant la course, est puni comme *forban* par sa propre nation.

XIII. — DE LA PROPRIÉTÉ SUR LES BIENS ENNEMIS.

Il est aujourd'hui reconnu en principe que la seule perte de la possession par le sort des armes, n'éteint pas la propriété. Ainsi tant que dure la guerre, celui qui fait une conquête n'en est que le détenteur, et non le propriétaire; elle n'est qu'un gage entre ses mains pour s'assurer de la satisfaction qu'il a droit de réclamer de son ennemi. La propriété incommutable ne peut être fondée que par un traité de paix.

Quant aux immeubles appartenant aux particuliers, ils ne changent plus de propriétaire par la conquête du pays; les droits dont jouit l'habitant paisible, en temps de guerre, comprennent aussi la propriété.

Mais ici se présente une question importante, savoir: de déterminer la validité des actes du gouvernement dans un pays conquis, ce pays rentrant sous la domination de l'ancien souverain. On établit en principe que le souverain légitime, rentré d'une manière quelconque, indépendante

de la volonté du conquérant, dans la possession d'un pays qui lui aurait été enlevé par la guerre, n'est point *obligé* de tenir pour valables les actes de gouvernement du vainqueur ou de celui qui lui aurait succédé; le seul fait de la conquête ne constituant pas un titre suffisant pour acquérir la souveraineté.

Cependant il y aura exception à cette règle :

1° Si le souverain légitime a reconnu le gouvernement intermédiaire, par une paix antérieure ou subséquente ; ou même s'il a *accédé*, à quelqu'acte spécial du conquérant, soit par une déclaration explicite ou implicite, soit par un traité conclu avec lui ou avec une tierce puissance;

2° Si un pareil acte était conforme aux principes en vigueur sous l'ancienne constitution légitime, et se trouvait ainsi sanctionné par elle;

3° Si, sans être sanctionné cómme il vient d'être spécifié, un pareil acte a été d'ailleurs nécessaire ou éminemment utile ;

4° Si le conquérant a usé de son pouvoir, pour exiger d'un individu, sujet du pays ou étranger, le paiement d'une dette, une obligation conventionnelle, ou une prestation quelconque envers l'État, cette prestation sera censée avoir tourné au profit de l'État, et le souverain légitime ne pourra annuler les stipulations faites à cet égard,

qu'en indemnisant la partie contractante. Il en sera de même lorsque le prix ou l'objet d'échange, fournis au gouvernement intermédiaire, auront tourné au profit de l'État (*versio in rem*).

Du reste, si l'acquéreur a fait des améliorations réelles à l'objet revendiqué, il a droit à l'indemnité.

On voit par ce qui précède combien il importe aux autres États, ou aux particuliers, de ne jamais considérer l'ancien possesseur comme déchu de sa propriété, avant qu'il n'y ait renoncé expressément, ou tacitement, ou qu'il ait perdu tout espoir raisonnable d'y être réintégré. Celui-ci, en effet, peut non-seulement la reprendre sur l'ennemi, mais aussi la réclamer entre les mains d'un tiers quelconque auquel l'ennemi l'aurait cédée. Si donc une puissance belligérante aliénait une province conquise avant d'en avoir obtenu la cession par un traité de paix, l'acquéreur serait, jusqu'à cette époque, exposé à la répétition, et par suite pourrait se trouver entraîné dans une guerre. L'achat de Dunkerque par la France, avant la cession faite par l'Espagne, nous en offre un exemple.

Aussi, le Hanovre a-t-il, avec raison, fondé sa souveraineté à l'égard des duchés de Brême et de Verden, non sur la vente que lui en fit le Dane-

19.

marck qui avait conquis ce pays, mais sur la cession qu'il en obtint de la Suède, dans la paix de Stockholm.

Ce principe est également applicable à l'aliénation des propriétés particulières; et il importe d'autant plus de le maintenir, qu'il est le seul moyen, pendant les guerres d'invasion, de préserver les fortunes contre l'avidité de ces spéculateurs toujours prêts à profiter des désordres qui sont inséparables de la conquête.

La France, l'Espagne, l'Italie, et presque toute l'Allemagne, sont encore remplies de semblables souvenirs.

XIV. — DROIT DE POSTLIMINIE.

En vertu du droit de postliminie (*jus postliminii, postliminium*, retour au pays d'où l'on a été enlevé), les personnes et les choses, prises par l'ennemi, étaient remises ou rendues dans leur premier état, quand elles revenaient sous la puissance de la nation à laquelle elles appartenaient. Mais comme le droit des gens moderne sur le butin,

la conquête et la condition des prisonniers de guerre, établit de tout autres principes que ceux que suivaient les Romains, le droit de postliminie ne peut être chez nous de même nature. Le prisonnier de guerre n'étant plus réduit en esclavage, sa délivrance ne saurait avoir pour objet de le réintégrer dans la condition de citoyen libre, qu'il n'a jamais perdue. Les fonds de terre, occupés par l'ennemi, restent entre les mains du propriétaire, et lorsqu'ils viennent à être évacués, aucun acte formel de restitution n'est nécessaire. Le droit sus mentionné ne trouve plus d'application que pour des objets mobiliers, tombés au pouvoir de l'ennemi. Un butin illicite ne donne jamais, il est vrai, le droit de propriété, et celui qui a été dépouillé peut réclamer son bien de quiconque l'aurait acheté du ravisseur, avec les distinctions que la législation civile met entre celui qui a sciemment acquis un bien étranger, et l'acquéreur de bonne foi. Quant au butin légitimement fait par le soldat ennemi, il devient sa propriété; s'il retombe au pouvoir des nôtres, ceux-ci en deviennent, à leur tour, les légitimes possesseurs. Suivant les lois en vigueur dans quelques pays, ces objets doivent être restitués à leur propriétaire, s'ils n'ont été repris dans les vingt-quatre heures; suivant d'autres, s'ils ont été recouvrés

avant que l'ennemi ait eu le temps de les mettre à l'abri. Ces mêmes règles sont suivies pour les prises sur mer, et elles prennent le nom de droit de *recousse*.

XV. — DES OPÉRATIONS MILITAIRES.

Toutes les opérations particulières qui ont lieu pendant la guerre, ont pour but essentiel, ou de résister à l'ennemi qui nous attaque, ou de l'attaquer, et de le poursuivre dans son pays; ainsi, les grandes batailles, les combats partiels, les siéges, les bombardemens, les blocus, l'occupation des provinces, des places, le rasement des villes, les descentes sur les côtes, les expéditions dirigées sur des îles appartenant à l'ennemi, sont dans l'ordre naturel des moyens qu'il est permis d'employer pour nuire à son adversaire. Mais ici, le droit des gens intervient encore pour prescrire des règles que les sentimens d'humanité commandent.

Le premier devoir du vainqueur, après le combat, c'est de prodiguer des soins aux blessés qu'il

trouve sur le champ de bataille. Les tuer ou les dépouiller serait une barbarie ou une action que l'honneur réprouve, et les chefs doivent punir sévèrement de pareils excès. Si le sort des armes est balancé, et que la victoire soit encore indécise, on convient souvent d'un armistice pour panser les blessés ou donner la sépulture à ceux qui ont péri dans la mêlée.

Il peut arriver que l'action ayant commencé près d'une ville, se continue dans l'encéinte de ses murs, ou que l'ennemi, trouvant les moyens d'y pénétrer, le combat s'y engage. Mais lorsqu'on veut attaquer une ville fermée, la coutume et l'équité exigent qu'on somme, auparavant, le commandant de la rendre. Les mêmes principes, en cas de refus, défendent de forcer celui-ci à la reddition, en le menaçant d'un traitement que le droit des gens n'avouerait pas.

Blocus. — Si l'on forme le blocus de la place, on l'investit, on la cerne de toutes parts, pour empêcher l'entrée des secours et des vivres, et la contraindre à capituler par manque d'approvisionnement. Ce moyen, quoique extrême, est licite; on doit même le préférer à ceux qu'on emploie pour enlever une place de vive force, puisqu'il épargne le soldat et les bâtimens de la ville.

SIÉGE. — BOMBARDEMENT. — Les places fortes servent d'appui à l'ennemi ; on est donc en droit de les *assiéger* et de les détruire. Le droit des gens, il est vrai, prescrit de ne pas incendier les maisons des habitans ; mais cette règle souffre tant d'exceptions, qu'elle cesse presque d'exister ; sans doute, qu'en les détruisant sans nécessité évidente, on outre-passe le droit ; cependant, tout ce qu'exigent la défense et l'attaque, les généraux sont autorisés à le faire ; c'est ainsi que des bouches inutiles sont expulsées d'un côté, et repoussées de l'autre, et que l'humanité se trouve à là merci d'un officier commandant. Quant aux bombardemens, c'est encore un moyen extrême ; et, à cet égard, les circonstances de la guerre font seules la loi. Ces mêmes circonstances, qui ne permettent pas d'être retenu par l'incendie des habitations particulières lorsqu'on jette des bombes dans la place, autorisent même à tirer sur les points où l'embrasement se manifeste, pour empêcher qu'on l'éteigne, et pour augmenter le trouble, dans le dessein de hâter ainsi la reddition. Le commandant, aussi-bien que l'ennemi, sont en droit de brûler les faubourgs. Cependant, on ne doit pas diriger les boulets sur les clochers, à moins que la garnison ne les emploie pour donner des signaux, ou pour toute autre hostilité. Il est à remarquer que dans

les villes assiégées, les horloges, placées dans les clochers, doivent être arrêtées ; sinon, lors de la reddition, elles appartiennent au vainqueur ; il est d'usage néanmoins de les racheter moyennant une certaine somme.

REDDITION. — ASSAUT DE LA PLACE. — Une ville assiégée peut tomber de différentes manières au pouvoir des assiégeans ; elle se rend conditionnellement, ou à discrétion, ou elle est prise d'assaut. Un pavillon blanc, arboré sur les murailles, annonce qu'elle consent à se rendre, et dès lors les hostilités cessent. On négocie sur les conditions, et celles, dont on convient, doivent être fidèlement remplies. Ces conditions décident principalement du sort de la garnison, statuant si elle sortira librement, si elle rentrera dans les rangs des siens, et combattra de nouveau ; ou bien si elle doit s'en abstenir pendant un certain temps, ou jusqu'à son échange, et quel droit elle conservera dans le cas où elle reste prisonnière de guerre. Il paraît singulier de stipuler, comme un avantage réel, la condition de sortir avec les honneurs militaires, et de déposer ensuite les armes. Lorsque la garnison se rend à discrétion, les soldats deviennent prisonniers de guerre sans aucune condition ; mais l'on ne peut attenter à la vie d'aucun d'eux, à moins qu'il n'ait encouru la

peine de mort pour quelque délit antérieur. Si la place est prise d'assaut, la nature du combat, quand il se prolonge, ne permet pas toujours, il est vrai, d'épargner la vie du soldat; cependant, en ce cas même, on ne doit pas refuser l'offre que la garnison ferait de se rendre. C'est un reste de l'ancienne barbarie, indigne de notre civilisation et encore plus de notre religion, de livrer souvent, dans ces circonstances, les infortunés habitans au massacre et au pillage. Sans doute, les chefs, conduits par un sentiment d'humanité, mettront tout en œuvre pour réprimer les excès des soldats, qui, en s'abandonnant à une aveugle fureur, croient exercer un droit; cependant, encore de nos jours, on a vu commettre de semblables actes de cruauté, même dans des villes amies, prises de vive force sur l'ennemi.

— Dans le combat naval, enlever le pavillon, ou en arborer un blanc, annonce la reddition, et alors toute hostilité cesse des deux côtés. Si un vaisseau venait à se rendre au milieu d'un combat, des conditions seraient inadmissibles; mais les commandans des vaisseaux et des escadres cernés, peuvent capituler comme ceux des troupes de terre.

On ne peut pas refuser de recevoir comme prisonniers de guerre, des soldats isolés, qu'on

rencontre sans qu'ils soient sous la conduite d'un officier. Mais lorsqu'on les surprend commettant des actes de violence, que ne permettent pas les lois de la guerre, ils doivent se légitimer à cet égard par des ordres de leurs supérieurs, pour n'être pas traités comme des infracteurs du droit des gens. On croit l'officier sur sa parole d'honneur. Le maraudeur s'abandonnant à de coupables excès, soit qu'il appartienne à notre armée ou à celle de l'ennemi, peut être saisi par l'autorité civile, pour être livré à son chef. On ne peut point refuser les droits, dont jouissent les soldats réguliers, aux *corps francs*, aux *partisans*, agissant séparément ou commettant des hostilités, d'ailleurs légitimes, sur les derrières de l'armée ennemie.

XVI.—DES CONVENTIONS ET ARRANGEMENS MILITAIRES AVEC L'ENNEMI.

—

Nous avons déjà dit que la parole donnée à un ennemi, devait être tout aussi sacrée que si nous avions pris l'engagement au sein de la paix.

Si l'on nous opposait que le vainqueur faisant la loi au vaincu, celui-ci ne contracte jamais

qu'un engagement forcé, qui ne peut donner naissance à aucun droit, nous répondrons que des conventions de ce genre, ne doivent pas être entièrement comparées à celles que l'on supposerait formées par la crainte entre particuliers. En effet, il s'agit d'un intérêt de tout autre importance, de l'intérêt général de l'espèce humaine, qui, source de tous les droits et de tous les devoirs, commande impérieusement d'employer tous les moyens capables de tempérer les fureurs de la guerre, et de ramener à l'état de paix.

Nous ajouterons, d'ailleurs, que les conventions, dont nous parlons, ne supposent, ni cette violence absolue qui ôte l'usage de la liberté, ni des conditions intolérables.

Celles qui porteraient ce caractère d'abus de la force, d'injustice et de cruauté, ne seraient aucunement obligatoires ; le vaincu serait autorisé, par toutes les lois naturelles, à employer la ruse ou la force pour en rompre le lien ; car, dans cette hypothèse, il ne serait pas sorti de l'état de guerre.

Des trèves et armistices. — La trève est une convention par laquelle les deux parties contractantes s'engagent de s'abstenir, pendant un temps déterminé, de toute hostilité.

Ce temps expiré, la guerre se continue sans

qu'une nouvelle déclaration soit nécessaire. Mais si l'armistice n'est pas borné à une certaine durée, il est d'usage de stipuler qu'avant de recommencer les hostilités, on se préviendra, réciproquement, un certain temps d'avance.

Il suit de la nature de la trève, qu'on n'accorde pas, tant qu'elle dure, les contributions dont on était convenu pendant la guerre, puisqu'elle suspend les actes d'hostilité que ces contributions devaient racheter.

La trève a lieu également lorsque les armées demeurent sur pied, ou lorsqu'elles se retirent.

Elle peut être générale, c'est-à-dire, étendue à tous les pays des deux puissances belligérantes, ou partielle et restreinte à quelques lieux expressément désignés sur terre ou sur mer ; c'est alors un armistice proprement dit.

Elle est encore absolue et indéterminée à l'égard des personnes et des choses.

Quelquefois, elle n'a pour objet que de donner le temps de remplir des devoirs communs et indispensables, comme de retirer les blessés, enterrer les morts; c'est alors une simple *suspension d'armes*. Enfin, elle peut se borner à la cessation de certains actes d'hostilité bien déterminés.

Dans tous les cas, elle doit être une convention expresse.

Dans la trève absolue et indéterminée à l'égard des personnes et des choses, on doit s'abstenir de tout acte hostile. Mais il n'est nullement défendu, pendant sa durée, de pourvoir à tout ce qui pourrait garantir la sûreté pour l'avenir, soit, par exemple, en levant des troupes nouvelles, soit en réparant des fortifications, ou en formant des magasins; car l'armistice n'étant que la suspension de la guerre, ne doit rien interdire de tout ce qui est seulement précaution sans hostilité.

Mais il serait contraire, sans aucun doute, à son esprit, d'en profiter pour se rendre maître d'une place de l'ennemi, en corrompant la garnison s'il ne l'avait pas abandonnée, ou s'il l'avait abandonnée, soit avant, soit depuis l'armistice, avec l'intention bien connue de la garder : cela ne serait permis que s'il avait évidemment renoncé à la possession de cette place.

Il suit encore de ces mêmes principes, que nous devons rendre à l'ennemi les choses qu'il nous a prises antérieurement, si, par un hasard quelconque, elles retombent pendant la trève en notre puissance.

Cette convention, lorsqu'il n'y a pas de stipu-

lation contraire, donne aux deux parties la liberté de parcourir leur territoire respectif, pourvu qu'il n'en résulte aucune crainte d'hostilités; car elle ne détruit pas la défiance que l'on doit avoir l'un de l'autre.

La trêve particulière, ou limitée à certaines choses, ne permet exactement de faire que ce dont on est convenu. Ainsi, lorsqu'elle n'est accordée que pour laisser le temps de donner la sépulture, on ne peut rien au-delà. Ce serait la violer que d'employer ce temps à choisir un poste plus sûr. Nous croyons cette décision plus juste que celle de Vattel, lorsqu'il dit qu'une armée, engagée dans un défilé, qui aura fait un tel traité d'armistice, pourra en profiter pour sortir de cette situation critique, non, il est vrai, à la vue de l'ennemi, mais en manœuvrant par ses derrières. D'une manière ou de l'autre, cela est également contre la fidélité due à la parole donnée, et ne saurait être justifié. Cette parole veillait pour l'ennemi.

Du moment où elle est conclue, la trêve oblige bien ceux qui l'ont faite, mais elle ne peut évidemment engager ceux à la connaissance desquels elle n'est point encore parvenue. La trêve n'est donc pas rompue, si ces derniers, de part et d'autre, ont toujours continué les hostilités. Il y a plus, elle ne l'est pas même par des hostilités particu-

lières que commettent des détachemens isolés qui la connaissent, lorsque leur chef offre la satisfaction que l'ennemi a le droit d'exiger.

Si elle est manifestement violée par un parti, l'autre a, sans aucun doute, le droit de reprendre sur-le-champ les armes, à moins que l'on ne soit convenu, en cas de rupture volontaire, d'un dédommagement, car alors, avant de répondre par des hostilités, il faut demander l'accomplissement de la condition : si l'on y satisfait, les choses restent dans l'état même où elles étaient avant l'infraction. Nous rappellerons ici, que, dans toutes les hypothèses, c'est toujours d'après la conduite des chefs du parti ennemi, et non d'après celle des subordonnés, qu'il faut se diriger.

Il ne peut appartenir qu'aux chefs du gouvernement de conclure des trèves générales ou à longues années ; ils en donnent la faculté, parmi les autres pouvoirs qu'ils confient à ceux qui ont de grands commandemens dans des pays très-éloignés, sous la condition, toujours supposée, de la ratification. Cette dernière formalité n'est pas nécessaire, en général, dans les arrangemens militaires ; aussi tout chef de corps peut valablement conclure des suspensions d'armes ou des armistices de quelques jours ; mais des trèves particulières, d'une plus longue durée, supposent tou-

jours le plein-pouvoir ou le consentement du général en chef.

Enfin, si une trève avait été conclue pour plusieurs années, et si l'on était arrivé à son terme, sans aucune discussion, il serait naturel de croire que cette habitude des douceurs de la paix a éteint tous les ressentimens, et qu'ainsi la guerre, quoiqu'elle ne fût que suspendue suivant l'esprit de la convention, a néanmoins véritablement cessé par le fait; d'où il faut conclure que celui qui voudrait la reprendre, commencerait en quelque sorte une nouvelle guerre et serait alors obligé d'en avertir ses ennemis.

Cartels. — Au commencement et même dans le cours des hostilités, on règle souvent, par des conventions appelées cartels, la manière de faire la guerre en général; ces conventions sont pour la plupart relatives à l'entretien ou à l'échange des prisonniers, au genre d'hostilités dont on doit s'abstenir, aux maraudeurs, au cours de la poste, au commerce, etc.

Les conventions par lesquelles on stipule la somme et l'époque du paiement des contributions, bien qu'en général imposées par la force, ont cependant le caractère de traités, et pour en assurer l'exécution, il arrive souvent que l'ennemi, maître du pays, se fait livrer des *otages*.

Sauve-garde. — La protection spéciale qu'un général accorde, sous le nom de *sauve-garde*, à une ville, à des habitations ou à des particuliers dans le territoire ennemi qu'il occupe, peut encore donner lieu à des conventions. Elle ne consiste fréquemment que dans une inscription aux armes de l'État, ou toute autre forme d'écrit contenant l'injonction aux troupes qui surviendraient, de s'abstenir de toute hostilité contre les personnes, et dans les endroits désignés. Mais comme la plupart du temps, ces mesures restent sans effet, on a soin d'établir un poste dans les propriétés que l'on veut préserver, et les soldats qui le composent ont droit à une rétribution. Cette sauve-garde est inviolable, et elle ne peut être retenue prisonnière, si les troupes nationales reprennent le pays où elle avait été placée, et qu'elle a servi à protéger.

Sauf-conduit. — C'est ainsi que l'on nomme généralement une permission accordée pour traverser en sûreté le territoire ennemi. Nous disons généralement, car ces sortes de permissions sont susceptibles de plus ou de moins de restrictions. Il faut en tout les expliquer très littéralement et les observer avec une grande ponctualité : elles ne sont valables que pour les personnes mêmes auxquelles on les accorde.

Il en est d'un sauf-conduit comme de tous les actes publics, qui ont leur exécution indépendante du changement de ceux qui les ont faits au temps où ils en avaient la faculté; l'autorité première, qui est la source de ces actes, subsistant toujours, malgré la succession de ses agens.

Des capitulations. — La convention, par laquelle un corps de troupes ou une ville assiégée consentent à se rendre, est une *capitulation*.

Ces conventions se font par les commandans respectifs, et elles ont pour objet la possession de la place, et le sort des assiégés, soldats et habitans.

Nous avons dit en parlant des *traités*, que la ratification de ces sortes d'actes n'était pas nécessaire. Si cependant elle était expressément stipulée, et que le souverain la refusât, parce que le général aurait outre-passé ses pouvoirs, la justice exige que le corps qui aurait capitulé, soit réintégré dans le premier état, et avec tous les avantages qu'il possédait avant l'arrangement.

On ne saurait donc prendre trop de soin dans la manière de rédiger une capitulation; et tous les cas possibles doivent y être prévus.

L'histoire rapporte un nombre infini de généraux qui ont violé les capitulations.

Aujourd'hui que la manière de faire la guerre

a des règles connues, qu'on se pique de la faire avec honneur, qu'en y manquant on perd sa réputation, et qu'on s'expose à de terribles représailles, les infractions ouvertes et directes sont moins communes; mais le plus faible doit prévenir par des explications parfaitement claires, l'interprétation que le plus fort ne manque jamais de faire, à son avantage, de tout ce qui est équivoque.

Le vainqueur, cherchant toujours à abuser de ses succès, imagine toujours mille subtilités. Dès que les assiégés doutent de la bonne foi de l'assiégeant, ou qu'ils craignent le prétexte des représailles, ils doivent stipuler expressément que les personnes ou les choses qui se trouveront dans la place, ne seront pas sujettes au droit de représailles, et que l'assiégeant ne pourra se dispenser d'exécuter à la lettre tous les points de la capitulation, sous quelque raison que ce puisse être.

Nous citerons ici deux exemples de capitulations, qui présentent quelque intérêt, par la manière dont elles furent interprétées.

— En 1688, pendant que le Dauphin assiégeait Philipsbourg, l'un des officiers généraux de l'armée prit par composition Heidelberg. La capitulation portait que la garnison serait conduite à Manheim ; mais comme le dessein de ce prince

était d'assiéger Manheim, aussitôt qu'il aurait pris Philipsbourg, et que, par conséquent, il ne lui convenait pas qu'il y entrât un renfort si considérable, il fit partir un général avec ce qui restait de cavalerie dans le camp, hors ce qui était nécessaire pour le garder, et il l'envoya faire semblant d'investir Manheim. Lorsque la garnison d'Heidelberg, qui était beaucoup diminuée, se présenta pour y entrer, on lui dit qu'on ne laissait pas entrer des troupes dans une place investie : ainsi, il fallut qu'elle s'éloignât dans le pays de Neubourg; et quand le général français l'eût vue partir, il s'en revint au camp devant Philipsbourg.

— Dans le cours de la guerre que l'empereur Conrad III faisait à Guelphe, duc de Bavière, la capitulation de Winsberg, place que cet empereur avait forcée, portait « que toutes les femmes qui étaient dans la ville, pourraient en sortir à pied, et emporter ce qu'elles pourraient porter sur elles ». On n'avait garde d'imaginer ce que cet article avait de mystérieux. L'empereur l'apprit bientôt. Il vit passer, dans le milieu de son camp, la duchesse de Bavière et les autres femmes de la ville, emportant sur leurs épaules des maris dont la vie était en danger, à cause de leur révolte que l'empereur avait juré de punir. Touché de ce spectacle, le vainqueur en versa des larmes de

joie, et laissa passer toutes ces femmes ainsi chargées de leurs maris. Les généraux crièrent à la supercherie ; ce prince leur répondit : Il est indigne d'un empereur de manquer à sa parole.

XVII. — MANIÈRE DE TRAITER AVEC L'ENNEMI.

Les puissances belligérantes ont, en général, recours à l'intermédiaire d'une puissance neutre, lorsqu'elles ont dessein d'ouvrir des négociations sur quelque point d'une importance majeure ; mais lorsqu'il s'agit seulement de propositions relatives à des conventions que nécessitent les événemens communs de la guerre, on s'adresse directement à l'ennemi. Il a donc fallu que l'usage établît des signaux particuliers qui servissent à s'approcher réciproquement avec sécurité, et qui fussent considérés comme équivalant à une déclaration expresse qu'on désire *parlementer*, et qu'on offre ou demande la cessation des hostilités.

C'est ainsi qu'une forteresse assiégée, en arborant un drapeau blanc, annonce le dessein qu'elle

a de capituler, et que l'ennemi, en répondant du tambour à ce signal, accorde la suspension momentanée de l'attaque. C'est ainsi que dans un combat naval, un pavillon blanc fait connaître l'intention de se rendre.

Ordinairement, de simples lettres sont apportées soit par un trompette, soit par un tambour, qui, après avoir annoncé leur message par le signal usité, les remettent aux avant-postes, qu'ils ne peuvent dépasser. Lorsqu'il s'agit de quelques négociations, on fait accompagner l'un et l'autre par un officier comme parlementaire; il est assurément permis de ne pas le recevoir; mais on ne doit jamais tirer sur lui, à moins que, sommé de s'éloigner, il ne s'y refuse obstinément. S'il est admis, on le conduit, les yeux bandés et sans armes, dans le camp ou dans la ville devant le commandant, et on le ramène de la même manière aux avant-postes, où, après lui avoir ôté le bandeau, on lui rend ses armes. Si l'affaire est de nature à prolonger la négociation, on délivre à ceux qui ont été nommés pour la suivre, des sauf-conduits ou des passe-ports pour se rendre en sûreté à l'endroit désigné, et ils jouissent de l'inviolabilité des Envoyés.

Dans les guerres maritimes, les canots parlementaires ou de cartel, sur lesquels on arbore un

pavillon blanc, servent à la transmission des messages. On peut également en refuser l'approche, en s'abstenant toutefois de faire feu. On ne leur permet pas d'entrer dans les ports; ils attendent en rade qu'on vienne prendre les papiers dont ils sont porteurs ou chercher le parlementaire qu'ils amènent.

DES PUISSANCES ALLIÉES.

I. — DES ALLIANCES EN GÉNÉRAL.

Les meilleurs amis sont les hommes les plus vertueux, et les meilleurs alliés sont les meilleurs gouvernemens, parce que les uns comme les autres sont naturellement mieux disposés à remplir leurs devoirs.

On ne saurait contester à une nation le droit de prendre part à la guerre qui éclate entre deux puissances, soit qu'un traité d'alliance ou un lien fédéral l'obligent à cette démarche, soit que la justice de la cause ou des considérations politiques l'entraînent à se déclarer en faveur de l'une d'elles.

Les alliances ont pour but, ou de faire la guerre en commun contre une tierce puissance, ou de prêter secours comme auxiliaire à l'une des puissances belligérantes.

Il faut distinguer de ces alliances les simples traités de *subside*, par lesquels un État fait passer un corps de ses troupes au service d'une autre puissance.

—Dans le langage habituel de la diplomatie, on parle d'alliances naturelles et d'alliances contre nature. Nous pensons qu'il peut y avoir quelqu'utilité à analyser ces deux expressions.

Nous avons déjà dit que l'ambition a produit la crainte, et que la crainte a produit les alliances : elles n'ont jamais eu et n'auront jamais d'autre base. Le principe de la crainte, bien ou mal fondée, c'est le sentiment de sa propre conservation : voilà en dernière analyse le but final de toutes les alliances défensives. Or, tout ce qui tend vers ce but est dans la marche naturelle des choses ; par conséquent, on peut dire, en général, que toutes les alliances défensives sont naturelles, dans le cas même où les parties contractantes auraient d'ailleurs des intérêts contraires résultant, soit de leur position, soit de leurs prétentions, soit de leurs vues respectives.

Pour éclaircir ce qui vient d'être dit, posons l'hypothèse suivante : deux nations sont voisines, elles ont des démêlés de limite, de commerce, etc. ; mais un voisin ambitieux et plus puissant encore, menace l'une d'elles, celle-ci court le risque d'être

subjuguée ; et, si cela arrivait, l'autre serait exposée au même danger. Ainsi, leur intérêt est de réunir leurs moyens de résistance, et de pourvoir en commun à leur salut: assurément il ne saurait y avoir d'alliance plus naturelle, quand même, ce qui est probable, elle ne durerait pas au-delà du danger.

Toutefois, ce n'est point ainsi qu'on entend ordinairement le mot alliance naturelle. On donne cette dénomination aux alliances que contractent deux puissances qui, n'ayant aucun contact, ne peuvent avoir aucun démêlé direct, entre lesquelles, par conséquent, la bonne intelligence ne saurait être troublée.

Mais il est évident que cette explication est incomplète : en effet, deux puissances, quoiqu'éloignées, peuvent avoir des intérêts indirects très opposés ; et l'on sait que cette espèce d'intérêt a, la plupart du temps, et doit avoir autant de poids que les intérêts les plus directs. Il faut, dans ce cas, qu'ils soient conciliés, sinon l'alliance ne serait rien moins que naturelle : elle ne serait qu'un engagement éphémère, qu'un vain simulacre. Le lecteur lui-même fera facilement l'application des deux hypothèses que nous venons de lui présenter ; et il en conclura peut-être, que les puissances européennes offrent peu d'élémens pour

les alliances naturelles, comprises dans le sens vulgaire, et qu'il n'y en a que trop pour celles qui sont qualifiées, ici, de cette dénomination.

Quant aux alliances contre nature, elles sont également difficiles à déterminer. On a donné ce nom à des alliances défensives, parce qu'elles sortaient des arrangemens ordinaires de la politique. — C'est ainsi que les anglais ont nommé *unnatural* l'alliance conclue en 1756, entre les cours de Versailles et de Vienne. Les Anglais regardaient la rivalité entre la France et la maison d'Autriche, comme indélébile, comme inhérente à la nature des choses : elle était, en effet, depuis long-temps la base de tout le système politique de l'Europe; et l'alliance dont il s'agit, changea totalement toutes les combinaisons et tous les rapports : mais considérée dans son motif et dans les circonstances qui l'amenèrent, elle n'était rien moins que contre nature. L'Angleterre avait provoqué la guerre sous de vains prétextes, et la France pouvait méditer l'invasion de l'électorat de Hanovre. A cette époque, la bonne intelligence existait entre les cabinets de Versailles et de Berlin; on négociait même une alliance et la réconciliation du roi de Prusse avec la cour de St.-Pétersbourg; mais, au milieu de ces négocia-

tions, Frédéric II traita brusquement avec celle de Londres, et lui donna, en secret, un acte de garantie pour l'électorat de Hanovre : voilà le motif originaire de l'alliance de 1756 ; les intrigues, reprochées à la cour de Vienne, ne servirent plus qu'à la faciliter, et à en hâter la conclusion.

Pour réduire à sa valeur le mot dont il s'agit, nous disons qu'il n'y a d'alliance contre nature que celles qui sont directement contraires, non à la convoitise, mais aux véritables intérêts d'un des contractans ; de même que les alliances offensives, ou qui ont pour objet d'attaquer et de dépouiller un tiers, sans d'autres motifs que ceux que peuvent suggérer l'ambition et la force.

— Nous avons examiné à l'article des traités, les différens genres d'alliance ; nous devons donc seulement indiquer ici les conséquences qui en dérivent dans l'état de guerre.

Casus foederis. — Lorsque des combinaisons politiques ont formé des alliances par anticipation, il s'agit d'abord de décider si le *casus fœderis* existe ; et, en général, c'est d'après la diversité des stipulations que renferme le traité qu'il faut juger la question.

Dans l'affirmative, toutes les obligations, énon-

cées au traité, doivent être fidèlement accomplies; mais il n'est rien dû au-delà.

Cependant, avant de remplir les engagemens réclamés, la partie requise a droit d'examiner deux choses; la première, si sa propre conservation lui permet d'aller au secours de son allié; la deuxième, si le cas prévu par l'alliance, existe réellement.

Il se pourrait, toutefois, qu'une clause spéciale ne laissât pas le droit d'examen de cette dernière question. — Nous trouvons une stipulation de cette nature dans le traité connu sous le nom de Pacte de famille, conclu en 1761 entre la France et l'Espagne. Il y est dit qu'il suffirait que les secours stipulés fussent réclamés, pour que l'autre partie se trouvât dans l'obligation de les fournir. Cet engagement est conséquent à l'objet du traité: il s'agissait, en quelque sorte, d'unir tellement les intérêts des deux monarchies, qu'elles pussent être considérées comme n'en formant qu'une seule, et le but assigné à une union aussi étroite, était d'opposer un contre-poids à la prépotence maritime de la Grande-Bretagne.

Cependant, en principe, aucune stipulation ne peut anéantir la maxime sacrée *salus reipublicæ*. Ainsi, nous pouvons établir que si l'allié re-

quis, est lui-même attaqué ou menacé, s'il a lui-même une injure à venger, ou s'il a des troubles intérieurs à craindre ; ou enfin, si la guerre, pour laquelle il est requis, est injuste, il peut dans tous les cas refuser les secours stipulés. C'est par cette raison que l'on examine toujours si le *casus fœderis* existe ou non, et que, dans le doute, la partie requise commence par offrir ses bons offices pour une conciliation entre les puissances qui se font ou sont sur le point de se faire la guerre. Nous avons un exemple remarquable d'une semblable intervention.

—Lorsqu'en 1778, la cour de Vienne eut occupé l'électorat de Bavière, et que le roi de Prusse s'y fut opposé à main armée, cette Cour requit la France de remplir les engagemens stipulés par le traité d'alliance de 1756. Mais le cabinet de Versailles répondit qu'il ne reconnaissait point l'existence du *casus fœderis* ; d'un côté, parce que la Cour impériale, en occupant la Bavière par la force des armes, avait elle-même provoqué la guerre ; de l'autre, parce qu'il était impossible d'avouer la justice de la cause de la maison d'Autriche. Mais, en revanche, Louis XVI offrit sa médiation ; et c'est enfin sous ses auspices et ceux de la Russie, que fut conclu le traité de Teschen, en 1779.

II. — DROITS DES PUISSANCES BELLIGÉRANTES A L'ÉGARD DES ALLIÉS.

Un État allié, en prenant part à la guerre, au moyen des secours qu'il prête à la puissance belligérante, devient nécessairement ennemi de la puissance contre laquelle ces secours sont fournis. Cependant, comme il faut faire une distinction en faveur des alliés qui, en ne fournissant qu'un secours déterminé, promis par des traités d'alliance défensive et générale ou de subside antérieurs à la rupture, n'annoncent par-là que la volonté de remplir un engagement, et non le dessein de nuire à l'ennemi actuel, la politique a donné lieu à l'introduction des principes suivans :

1° Un État qui ne fournit qu'un corps de troupes en vertu d'un simple traité de *subsides*, n'est point considéré comme ennemi de l'État contre lequel ces troupes sont employées, et ces troupes seules peuvent être traitées hostilement;

2° Une puissance *auxiliaire* qui se borne à fournir, pour la défense de son allié, le secours stipulé par traité général défensif et conclu avant la guerre,

sans au reste prendre aucune autre part aux hostilités, ne doit pas être traitée comme ennemie de la puissance contre laquelle est dirigé le secours; et, par conséquent, les traités conclus avec celle-ci, ne sont point rompus.

Il y a même des circonstances où une prudente politique a déterminé à reconnaître ce dernier principe à l'égard de puissances qui prêtaient secours en vertu de traités postérieurs à la rupture, qui les prêtaient au-delà des termes du traité, ou même de toutes leurs forces; mais on comprend bien que ce n'était pas le droit des gens qui les faisait considérer comme neutres.

—On demande s'il faut une déclaration de guerre en forme à l'égard des alliés de notre ennemi. Il faut distinguer : Un allié offensif est dans un véritable état hostile à notre égard; son traité seul est une déclaration de guerre; nous n'avons donc rien à lui annoncer, aucune précaution à prendre envers lui. Cependant, s'il n'a encore fait ni actes hostiles, ni préparatifs indiquant son intention, la prudence veut qu'on ait avec lui une explication franche et préalable.

Quant à l'allié défensif, s'il ne fournit que des secours limités et convenus, comme il dépend de nous de le considérer ou non comme ennemi, nous sommes obligés, dans ce dernier cas, de lui

faire une déclaration formelle, sinon nos actes hostiles seraient considérés comme une violation du droit des gens ; s'il assiste notre ennemi de toutes ses forces, c'est lui-même qui déclare la guerre.

III. — DE LA GUERRE COMMUNE.

—

Lorsque des puissances s'unissent et joignent leurs forces pour combattre un ennemi commun, elles forment réellement une association de guerre. Ce sont de véritables alliés opposés au même adversaire. Leurs rapports avec lui sont les mêmes, leurs conquêtes, leurs pertes sont communes ; l'une et l'autre doivent participer à la paix ; et si une semblable alliance a été contractée d'avance, soit en général, soit contre un État déterminé, ou pour un cas particulier, l'agression dont une de ces puissances est menacée, est aussi regardée comme dirigée contre les autres.

Mais autant leurs rapports sont simples avec l'ennemi, autant ceux qui existent entre elles sont compliqués et engendrent de nombreux et graves différends. Dans ces occurrences, plus les

contestations sont sérieuses et multipliées, plus elles démontrent que l'alliance en elle-même était impolitique et contraire aux intérêts réciproques. Lorsqu'un avantage réel, et non un vain caprice diplomatique, la fait contracter, on obtient l'union; et l'égoïsme, aux vues étroites, disparaît devant un intérêt majeur.

Si dans la guerre de 1734, Louis XV, Philippe V et Charles Emmanuel III se fussent mis à la tête des armées qu'ils envoyaient contre Charles VI, comme on a vu François, Alexandre et Frédéric Guillaume III commander les leurs contre Napoléon, il est fort douteux que la même intelligence eût régné parmi les premiers. En général, il est presque toujours avantageux, pour la cause commune, que dans les opérations combinées, les souverains ne soient pas présens. Ce ne fut pas seulement le caractère personnel des trois monarques que nous venons de nommer, ce fut encore le grand but qui les réunissait, qui maintint entre eux cette concorde, peut-être unique dans l'histoire.

Des préjugés politiques forment souvent des alliances par anticipation : il est rare qu'elles aient un résultat avantageux, à cause de l'instabilité des relations sur lesquelles elles se fondent. Combien de débats se sont élevés sur la question

de savoir *si*, et *quand* le cas de l'alliance (*casus fœderis*) existe? C'est bien plus souvent l'interprétation littérale du traité, d'après l'intérêt du moment, que la franchise et la bonne foi, qui décide dans ces sortes de discussions.

Au début de la guerre, il est nécessaire de convenir du généralissime qui commandera les armées coalisées. Les opérations militaires doivent être également discutées et arrêtées en commun. C'est ici le lieu de consigner une remarque pénible à faire, mais fondée sur l'autorité des exemples. On a vu dans beaucoup de circonstances, et lors de l'exécution des plans les mieux combinés, la vanité, la jalousie, et des passions plus répréhensibles encore, manquer de compromettre l'existence et le bonheur des nations. C'est donc un motif de plus de ne former des alliances, que lorsqu'un même intérêt est le garant de leur durée.

Dans les armées réunies, le butin est commun comme il le serait parmi les troupes d'un seul souverain. Il en est de même des conquêtes et des pertes. Mais il s'ouvre encore ici un vaste champ aux discussions : si les nations reconnaissaient un juge au-dessus d'elles, sans doute elles soumettraient à son arbitrage les répartitions diverses; les avantages que chacune acquerrait, seraient en raison de la part qu'elle aurait prise dans la

guerre ; et, par conséquent, la nation qui aurait causé quelque préjudice, serait responsable des torts ou des négligences qui auraient déterminé le dommage. Mais il n'en est point ainsi. Il est donc important que l'homme d'État avise à ce que le traité détermine d'avance les possibilités. La perte de l'un des alliés et le gain de l'autre, doivent, il est vrai, dans la paix subséquente, être balancés ; cependant, la difficulté d'établir une juste proportion, eu égard aux efforts plus ou moins grands qui auraient été faits des deux côtés, n'en subsisterait pas moins.

Le droit de postliminie s'exerce également entre les alliés, et de la même manière qu'entre les sujets du même souverain. Si leurs lois diffèrent sur ce point, il nous semble conforme aux règles de l'équité, de faire prévaloir les principes adoptés à cet égard par le gouvernement dont les troupes auraient repris le butin sur l'ennemi, car ces lois peuvent seules déterminer à quelles conditions le soldat restituera ce qu'il a gagné au péril de sa vie.

Les alliés doivent apporter, réciproquement, le même soin à tout ce qu'exige le salut de leurs armées et de leurs pays. C'est ainsi que leurs magasins fournissent indistinctement aux diverses troupes, sur des reconnaissances, les munitions de guerre et de bouche dont elles peuvent avoir

besoin. Par la raison que ces puissances combattent pour la même cause, aucune d'elles ne peut conclure séparément un armistice, encore moins la paix, et charger ainsi son allié seul de tout le fardeau de la guerre.

Cependant l'équité, aussi-bien que le droit, admettent plusieurs exceptions à cette règle.

Les chances de la guerre peuvent d'abord amener le cas de nécessité. Si un État est menacé de sa destruction, ou, en général, de malheurs impossibles à prévoir lors de la conclusion de l'alliance, et que, par conséquent, en la maintenant, il s'expose à des sacrifices qui ne pouvaient être dans l'intention des contractans, on ne saurait considérer le refus de s'y soumettre comme la violation d'une promesse, qui, dans le fond, n'a pas été faite, ainsi que nous l'avons déjà observé en parlant des traités.

En second lieu, le manque de foi, de l'une des parties, donne le droit à l'autre de traiter séparément de la paix. Cependant, l'opinion publique se déclarera toujours contre celui qui voudrait scruter, avec une excessive sévérité, les moindres circonstances, pour en prendre prétexte de se soustraire à ses obligations.

Mais il est surtout permis de conclure une paix séparée : lorsque notre allié rejette des conditions

équitables, et propres à concilier les intérêts communs ; lorsque le but de l'alliance est atteint, ou que l'impossibilité d'y parvenir étant manifeste, cet allié s'obstine à ne pas céder, au point de prétendre que nous sacrifiions toutes nos forces pour seconder son opiniâtreté. D'un autre côté, il serait contraire aux principes, également consacrés par la justice et la politique, de séparer, sans motif valable, notre cause de la sienne ; et l'histoire démontre, par de nombreux exemples, que le manque de foi retombe tôt ou tard sur le parjure, surtout lorsqu'il abandonne le plus faible dans une guerre contre un plus puissant.

Dans le cas même où une puissance serait fondée à conclure une paix séparée, il est de son devoir de stipuler, en faveur de son allié, des conditions aussi avantageuses qu'il est possible, et de lui alléger les charges d'une guerre que dorénavant il doit seul supporter.

IV. — DES AUXILIAIRES.

Les puissances, qui, en vertu de traités d'alliance antérieurs, fournissent à un souverain un

certain nombre de troupes auxiliaires, pour une guerre qui, d'ailleurs, leur serait étrangère, se chargent de la paye, de l'entretien, de l'équipement de ces troupes; tout ce qui a rapport à la discipline et aux promotions les regarde également. Quant aux opérations militaires, ces corps dépendent de l'État au secours duquel ils ont été envoyés, et sont soumis aux ordres des chefs qu'il a choisis. Ils peuvent s'approprier le butin qu'ils font; mais leur souverain n'a aucune part aux conquêtes de la puissance belligérante. Il ne concourt pas non plus à la conclusion du traité de paix; l'ennemi de cet État n'est pas le sien; cependant, si celui-ci, regardant ce secours comme un acte d'hostilité, vient à attaquer le gouvernement qui l'a fourni, ce dernier peut exiger que la puissance, au profit de laquelle le traité d'alliance ou de subsides a eu son exécution, non-seulement l'aide à repousser l'agression, mais qu'à la paix, elle stipule expressément la restitution de ce qu'il aurait perdu.

V. — DES SUBSIDES.

On appelle subsides, en général, des secours en hommes ou en argent que les États se promettent dans un traité d'alliance. Mais indépendamment de ces sortes de stipulations, on connaît de simples traités de subsides, en vertu desquels un prince fait passer un corps de troupes au service et à la solde d'une puissance étrangère, pour un temps déterminé, moyennant un subside annuel, et sous la condition de l'acquittement d'une indemnité pour le premier équipement, pour la perte des hommes qui périssent, pour le recrutement, et pour les frais de retour.

Ces troupes sont entièrement à la disposition de la puissance qui les reçoit à son service, à moins de conventions contraires, telles que la réserve de la promotion, la juridiction, etc. L'État qui les fournit n'a point part aux conquêtes ni aux négociations de la paix.

On fait encore une différence à l'égard des *capitulations* que plusieurs puissances ont depuis

long-temps avec les Suisses, concernant un certain nombre de troupes qui s'engagent volontairement à leur service, et pour lesquelles on ne paie qu'un modique subside sous le nom de *pension*.

LIVRE SEPTIÈME.

DROIT DE NEUTRALITÉ.

I. — DE LA NEUTRALITÉ EN GÉNÉRAL.

Toute la théorie de la neutralité des nations est fondée sur deux principes : d'une part, que les nations belligérantes, en se faisant mutuellement la guerre, ne portent aucune atteinte aux intérêts des neutres ; de l'autre part, que pendant la guerre, les neutres s'abstiennent d'introduire, dans leurs rapports avec l'une des nations belligérantes, des innovations qui, favorables à celle-là, tournent au détriment de l'autre.

(Baron Félix de Beaujour.)

La neutralité, comme l'exprime parfaitement le mot, consiste à ne prendre part en aucune manière aux affaires des nations que divise l'état de guerre : ainsi, l'impartialité est le caractère essentiel de la neutralité. Le devoir d'un peuple

neutre est donc de ne favoriser en rien, ouvertement ou clandestinement, une des nations belligérantes au préjudice de l'autre, à moins qu'il n'y soit antérieurement engagé; car ce n'est point s'associer à la guerre, que de fournir avec modération des secours promis et dus, soit en vertu d'un pacte fédéral, soit par une ancienne alliance. On peut, par conséquent, satisfaire à ces premières obligations sans violer la neutralité.

C'est de leurs droits imprescriptibles d'indépendance, de liberté, que dérive pour tous les peuples celui de demeurer neutres, ou de s'associer à une guerre qui, dans son origine, leur est étrangère : aucun d'eux ne peut avec justice, empêcher l'autre de l'exercer comme bon lui semble, soit en restant neutre, soit en se décidant pour un parti contre l'autre; c'est à lui seul qu'il appartient de voir, avant de se résoudre, ce que lui conseillent la raison, la justice, l'honneur et son intérêt.

Souvent une nation qui entreprend ou qui est sur le point de commencer une guerre, cherche très prudemment à s'assurer, par des traités particuliers, de la neutralité de certains États. Point de doute qu'elle n'ait le droit de prendre cette précaution, et que ces États n'aient aussi le droit de contracter avec elle des engagemens de ce

genre, sans que l'autre parti soit autorisé à se plaindre d'eux, s'ils refusent d'en contracter de semblables avec lui.

Il est de principe que, dans toutes les circonstances où il est permis de rester neutre, on peut s'y engager par un traité; on le peut même aux dépens des obligations contraires d'une alliance antérieure, dans tous les cas où la nécessité le commande : lorsque, par exemple, l'ennemi de mon allié me fait des menaces que la supériorité de ses forces sur moi lui donne la puissance d'exécuter, et qu'il m'oblige ainsi à demeurer neutre, à ne donner à mon allié aucun des secours que je lui dois. Cette décision n'est sans doute admissible que dans l'hypothèse d'une rigoureuse nécessité.

La guerre est l'affaire des nations, non celle de la personne des monarques; ainsi, ni des liens de parenté avec le chef de l'une des deux nations en guerre, ni le simple lien personnel entre deux États souverains ou mi-souverains, obéissant à un même chef, ne peuvent autoriser la nation qui fait la guerre à l'un de ces deux États, à regarder l'autre comme ennemi, tant que ce dernier ne blesse pas les devoirs de la neutralité. Mais l'union réelle de deux États, soit égale, soit inégale, autorise à agir hostilement contre tous deux, et à refuser

d'avoir égard à la neutralité que l'un d'eux offrirait d'observer.

Les puissances qui se font la guerre, forcent souvent l'État voisin, moins puissant qu'eux, à prendre parti, et s'ils lui permettent de rester neutre, ils empêchent qu'il ne soit armé, par la crainte qu'il ne se déclare dans les divers événemens de la guerre.

Il vaut mieux, selon la réflexion d'un grand historien, être spectateur tranquille des malheurs de nos voisins, que d'y prendre part sans des raisons très importantes, parce que l'orage tombe quelquefois sur ceux qui ne sont pas intéressés à l'incendie, et qu'il épargne ceux qui en sont les auteurs. En général, le prince qui garde une neutralité parfaite à l'égard de ses voisins en guerre, est respecté par chaque puissance ; on craint qu'il ne fasse pencher la balance du côté pour lequel il se déclarera.

Mais si la neutralité a ses avantages, elle a aussi ses inconvéniens. Il est dangereux de demeurer neutre entre deux ennemis ; il y a des conjonctures où l'on doit se déclarer pour l'un ou pour l'autre. Le parti mitoyen est quelquefois le pire dans les grands dangers, parce qu'il attire l'inimitié des deux puissances belligérantes. On devient leur.proie, et on souffre de tous les maux

de la guerre, sans partager les fruits de la victoire. Le prince neutre indispose les combattans, toujours mal satisfaits d'un souverain qui les a abandonnés quand il peut les aider, et qui semble avoir épié les occasions de se déclarer avec avantage. Si la neutralité n'est bien ménagée, non-seulement elle ne se fait point d'amis, mais elle n'ôte point d'ennemis, et elle expose, de plus, les souverains au mépris et à la haine des vainqueurs.

On peut dire des princes qui se conduisent ainsi, ce qu'un historien a dit autrefois de Marseille, que, désirant la paix, elle se précipitait dans la guerre qu'elle appréhendait. Le trop de prudence dégénère souvent en imprudence, et assez souvent dans les affaires du monde, rien ne mène au péril comme le grand soin de s'en éloigner.

Pour résoudre ce problème politique, on peut établir cette dernière maxime : Un prince puissant est, par sa puissance même, en sûreté contre celui des deux partis qui voudrait l'attaquer ; d'où il résulte, que la neutralité peut convenir à ce prince qui n'a rien à craindre de la victoire de l'un des combattans ; il est en état de se faire respecter par l'une et par l'autre des puissances belligérantes ; en se déclarant, il

peut faire tomber la balance, et, s'il le veut, se rendre l'arbitre de leurs différends. Le plus haut point de gloire qu'un souverain puisse désirer, c'est d'être l'arbitre des autres souverains.

Voici une seconde maxime : Un prince faible ne pouvant se soutenir par lui-même, doit se déclarer pour l'un des deux partis. Si l'on demande pour lequel, nous répondrons ce que Phocion disait aux Athéniens : qu'il faut être le plus puissant, ou avoir le plus puissant pour ami. Mais nous exceptons les guerres entreprises par une puissance qui menace la liberté de toutes les autres ; car alors il faut embrasser la querelle du plus faible.

Division de la neutralité. — On dit que la neutralité est *naturelle*, parce qu'en effet, elle a pour base la personnalité politique de l'État. Mais ce droit peut aussi être stipulé expressément, avant ou durant la guerre, par une convention synallagmatique, ou dériver d'un état de choses préfixé ; la neutralité est alors *conventionnelle*. Ainsi, la ville de Cracovie et son territoire ont été déclarés libres, indépendans et strictement *neutres*, par un traité additionnel conclu à Vienne le 3 mai 1815. Et de même la neutralité perpétuelle de la Suisse, stipulée lors du congrès de Vienne, a été

reconnue par les puissances alliées, dans l'acte de Paris du 20 novembre, même année.

D'un autre côté, une puissance peut garder une neutralité *volontaire* ou s'y être engagée par une convention, soit envers un ou plusieurs des belligérans, soit envers un tiers État, et dans ce cas elle est *obligatoire*. Dans ces différentes circonstances, les gouvernemens adressent souvent des déclarations formelles à d'autres puissances, et publient des règlemens concernant la navigation et le commerce de leurs sujets pendant la guerre.

La neutralité est réputée *parfaite*, *pleine* ou *entière*, lorsque l'État s'abstient de toute participation aux mesures prises par les puissances belligérantes; et dans tout ce qui pourrait leur être utile, concernant la guerre, il observe une conduite égale envers chacune d'elles. Tant qu'une puissance satisfait à ces devoirs, elle doit être traitée comme amie par les belligérans. Mais il en serait autrement, si elle n'observait qu'une neutralité *limitée*, c'est-à-dire, si elle favorisait une des puissances en guerre, soit en lui fournissant, par suite de traités antérieurs, des secours, des troupes auxiliaires ou des subsides, soit en lui cédant une place forte, un port, en permettant sur son territoire le passage ou l'enrôlement des troupes, etc.

La neutralité est *générale* ou *partielle*, suivant

qu'elle s'étend sur toutes les parties du territoire de la puissance neutre, ou bien qu'elle n'en comprend qu'une partie.

Elle est enfin *continentale* ou *maritime*; et de nos jours, cette distinction est devenue importante.

II. — OBLIGATIONS RESPECTIVES DES BELLIGÉRANS ET DES NEUTRES.

—

Les puissances *belligérantes* ne peuvent en rien troubler la tranquillité des États neutres, et il leur est, par conséquent, interdit d'exercer le moindre acte hostile sur le territoire de ces derniers. Toutefois, il ne suit pas de là qu'une puissance belligérante doive restreindre l'exercice des droits que la guerre lui accorde, parce que l'usage de ces droits deviendrait préjudiciable au neutre: mais comme de cette collision d'intérêts résultent inévitablement des contestations entre les belligérans et les neutres, les uns et les autres modifient ordinairement, par des traités, leurs droits rigoureux.

D'une autre part, un État *neutre* doit s'abstenir de toute action qui serait favorable à l'un des bel-

ligérans ; il ne peut donc prêter aucun secours de guerre, ni souffrir que ses sujets en fournissent, et notamment en qualité d'armateurs ; cette dernière condition même est fort souvent stipulée par une convention expresse : une violation de ces lois autoriserait la partie belligérante à agir de violence contre l'État neutre, et à poursuivre son ennemi sur le territoire neutre où il aurait trouvé protection ou appui. Mais il dépend entièrement de l'État neutre d'accorder ou de refuser certains avantages aux deux parties, pourvu qu'il observe une exacte parité : ce serait, par exemple, une impartialité trompeuse, dans une guerre entre une puissance maritime et une puissance continentale, que d'ouvrir aux vaisseaux de guerre de la première des ports d'où elle pourrait menacer celle-ci, en offrant à cette dernière la jouissance du même droit. Dans une guerre entre deux puissances maritimes, un État neutre ne peut fermer ses ports aux corsaires de l'une et de l'autre, ou leur en permettre l'entrée. Cependant, à moins d'une autorisation spéciale, aucun gouvernement étranger, ni, par conséquent, les armateurs, ne peuvent retenir de vive force, en pays neutre, des prisonniers de guerre. Lorsque des bâtimens marchands rencontrent des corsaires ennemis dans un port neutre, on ne laisse sortir ces derniers

que vingt-quatre, trente-six et même quarante-huit heures après le départ des premiers.

Le *territoire neutre* étant inviolable, aucun homme armé appartenant aux belligérans ne peut y mettre le pied, et aucune fourniture à leur usage ne peut y être requise. Par application de ce principe d'inviolabilité du territoire neutre, une puissance *belligérante* ne peut y enlever *des biens ennemis*, sans blesser l'État sous la protection duquel ces objets se trouvent, et qu'il doit garantir contre toute violence. Quand le théâtre de la guerre s'établit sur les frontières d'un pays neutre, celui-ci rassemble ordinairement, sur ce point, sa propre armée, pour faire respecter la neutralité. Cependant, la nécessité fait souvent franchir la barrière qu'oppose le droit. On pourrait excuser en effet cette violation, lorsque des soldats, poursuivis par l'ennemi, cherchent un refuge sur le territoire neutre; on ne saurait la justifier lorsqu'elle a lieu pour attaquer. Toutefois, si la loi impérieuse de la nécessité admet une action répréhensible en elle-même, elle prescrit aussi qu'on indemnise celui qui en souffre. *Le butin* fait sur l'ennemi, et transporté dans le territoire d'une puissance neutre, ne peut y être poursuivi ni repris, et celle-ci, sous quelque prétexte que ce soit, ne saurait être contrainte à le restituer; mais

celui que l'on aurait ainsi dépouillé, peut incontestablement avoir recours, contre l'injuste détenteur de son bien, devant les tribunaux de ce pays. Celui-ci est en droit de déterminer si le butin peut y rester ou y être vendu; aussi les puissances conviennent souvent entre elles de ne point tolérer le long séjour ou la vente des prises faites par l'ennemi de la puissance contractante.

En pays ennemis, les propriétés mobiliaires du souverain neutre, ainsi que la personne et les biens de ses sujets, sont inviolables, et les combattans doivent réciproquement les respecter.

III. — DU COMMERCE DES ÉTATS NEUTRES EN TEMPS DE GUERRE.

—

Les nations neutres ont, sans aucun doute, le droit de maintenir leurs relations commerciales avec une puissance belligérante. Les différends, survenus entre deux États, ne peuvent, par ce fait seul, porter préjudice aux droits d'un tiers. Le belligérant peut assurément défendre à ses sujets, et même aux habitans du pays ennemi occupé par ses troupes, de faire le commerce,

soit avec son adversaire, soit avec les neutres; mais suivant le droit naturel, il ne saurait considérer comme un acte hostile la vente qu'une nation neutre ferait à l'autre parti, de ses marchandises, même de celles qui servent aux besoins immédiats de la guerre, lorsque ces divers objets sont ceux de son commerce ordinaire, forment sa seule richesse, et lorsque, d'ailleurs, elle ne refuse pas de lui en vendre également.

L'usage, en Europe, a effectivement consacré ces principes, mais en y apportant certaines restrictions à l'égard des objets qui servent à la guerre, et relativement aux places en état de blocus ou de siége. Ainsi, on ne défend point de vendre les objets qui sont d'une utilité immédiate pour la guerre, à une puissance belligérante ou à ses sujets, lorsque ceux-ci viennent acheter dans le pays neutre, et se chargent eux-mêmes de l'exportation. Si, au contraire, l'État neutre ou ses sujets portaient ces objets chez l'ennemi, ce serait une violation de la neutralité, et les marchandises deviendraient *contrebande de guerre*; car c'est ainsi que l'on désigne, en général, les armes et munitions, comme nous le verrons plus loin.

Ces maximes sont généralement adoptées, et on les observe dans les guerres continentales

autant que le permettent les troubles de la guerre.

Quant à l'application du principe aux bâtimens marchands des neutres, qui, au moment d'une rupture, se trouvent dans les ports d'une puissance belligérante, elle est presque partout consacrée par des traités. Jusque-là l'usage avait introduit l'*embargo* sur ces navires, dont on se servait pour la guerre, en dédommageant les propriétaires.

Pour ce qui est des contributions de guerre et autres charges imposées sur les immeubles que les neutres possèdent dans le territoire des parties contendantes, comme sous ce rapport, ils sont sujets de l'État dans lequel ces biens sont situés, ils doivent suivre le sort commun des citoyens.

IV. — DROITS DES BELLIGÉRANS A L'ÉGARD DU COMMERCE DES NEUTRES ET DE LA CONTREBANDE DE GUERRE.

1° Comme on doit présumer d'abord que les neutres ne font point le commerce de la contrebande, leur indépendance met leurs convois de

marchandises à l'abri de toute visite de la part des belligérans, à moins d'une convention contraire.

2° Toutes les marchandises, qui ne sont point de contrebande, peuvent être librement amenées par les neutres, si ce n'est aux places assiégées ou bloquées. L'ennemi ne peut s'en emparer que lorsque le soin de sa propre conservation deviendrait la première des lois, mais en payant la valeur.

3° Si cependant un État neutre transportait de la contrebande, et qu'elle tombât au pouvoir de l'ennemi, celui-ci ne pourrait encore s'en rendre maître, à moins d'en acquitter le prix; la renvoyer, avec injonction de cesser un pareil commerce, est une mesure facultative, mais peu usitée. On ne saurait donc justifier en principe la confiscation de la contrebande de guerre, et à plus forte raison, celle des marchandises réputées innocentes.

Cependant, la plupart des traités en vigueur établissent un droit contraire : ils autorisent à confisquer la contrebande, mais non le reste de la cargaison; les navires ou les autres moyens de transport sont également respectés. Toutefois, quelques cas exceptionnels ont été stipulés dans plusieurs traités.

V. — DU COMMERCE MARITIME.

Les droits des puissances neutres, dans une guerre maritime, sont d'autant plus difficiles à déterminer, que non-seulement l'application des principes aux faits présente de nombreux sujets de contestation, mais aussi que les principes eux-mêmes sont fort incertains, et varient suivant la diversité des relations entre les différens États. Si l'on ne consultait que l'intérêt du plus fort, la question serait facile à résoudre ; s'il est neutre, il exige une liberté indéfinie pour son pavillon ; s'il est en guerre, il prétend soumettre tous les pavillons, et n'avoir égard qu'à sa sûreté, à ses vues, et à tout ce qui peut nuire à son ennemi ; or, ce n'est point le droit du plus fort qu'il s'agit d'établir, mais on veut des règles qui soumettent le puissant, et protègent le faible ; c'est-à-dire, des règles puisées dans le droit naturel, car la jurisprudence sur la matière n'étant point uniforme entre toutes les nations, l'usage et les traités n'ayant point consacré des principes géné-

ralement admis, c'est à la source commune de toute justice qu'il est nécessaire de recourir.

En remontant aux droits absolus des nations, on reconnaît que l'indépendance, dont chaque État jouit en dedans de ses limites, est un attribut qu'il conserve sur l'Océan, parce que cet élément est libre. L'effet de cette liberté est que la mer n'est le domaine de personne, qu'elle est commune à toutes les nations, que toutes y ont un droit égal, que toutes peuvent en user avec une entière et pleine liberté, et que cette liberté ne saurait être gênée sans porter atteinte à leur indépendance.

En *temps de paix*, cette doctrine, comme nous l'avons vu, est universellement consentie. Tous les peuples, voisins de la mer, y naviguent sans qu'aucun puisse y mettre la moindre entrave; et c'est pour prévenir toute méprise, et tout attentat à cet égard, qu'on a introduit les Pavillons. Chaque nation, qui fréquente la mer, a le sien : il indique la propriété du vaisseau, et en assure l'indépendance; c'est ce qu'on appelle communément l'*immunité des pavillons*. Le vaisseau, qui a arboré le sien, est hors de toute juridiction étrangère; il a la jouissance absolue et exclusive de la place qu'il occupe; il est la maison de l'équipage qui le monte; personne n'a le

droit d'y pénétrer ; en un mot, le lieu où il s'arrête est censé, transitoirement, le domaine du souverain dont il porte les couleurs, et la police s'y fait en son nom. Si l'on considère l'isolement où se trouve un navire, voguant en pleine mer, on est pénétré de la nécessité d'établir les principes les plus précis et les plus sévères, pour le garantir contre toute atteinte à sa liberté et à sa sûreté.

Mais, en *temps de guerre*, l'immunité absolue des pavillons éprouve des modifications. Toute l'étendue du vaste Océan qui entoure le globe, offre un champ de bataille aux nations belligérantes ; elles se poursuivent, s'attaquent, se détruisent partout où elles peuvent se rencontrer sur cet immense élément. La plus légère querelle, en Europe, teint de sang toutes les mers.

Quant aux *neutres*, les puissances en guerre, leur contestent plus ou moins la liberté de la navigation et du commerce ; elles prétendent la restreindre selon leur propre intérêt, alléguant que les lois de la guerre leur donnent un droit illimité à cet égard. Les neutres réclament contre de pareilles prétentions, et c'est de ce conflit que naissent les difficultés de la question. On se rappelle qu'il ne s'agit ici que des neutres qui ont renoncé à leurs droits par des conventions parti-

culières, puisque leur loi est dans les engagemens qu'ils ont contractés.

Nous avons reconnu que l'impartialité est un devoir rigoureux pour les neutres ; maintenant il s'agit d'appliquer ce principe à la navigation et au commerce des sujets d'un État neutre avec ceux des puissances en guerre, et de tracer la ligne jusqu'où cette impartialité pour s'étendre, et au delà de laquelle elle disparaît.

Pour résoudre ce problème, il faut poser pour principe fondamental, que la liberté de la navigation est inhérente à l'indépendance des nations, comme à celle de la mer, qui est *res communis*, et que toutes les modifications que l'on y apporte sont autant d'exceptions. Or, il est constant que les exceptions, soit qu'elles résultent de conventions, soit qu'elles dérivent de la nature des choses, c'est-à-dire, du droit de la guerre, sont de droit étroit, et qu'il n'est point permis de les étendre au delà de leur objet.

VI. — DU COMMERCE DANGEREUX. — CONTREBANDE DE GUERRE. — MUNITIONS NAVALES.

Suivant une exception établie à l'égard des nations neutres, et que l'on a fondée sur le prin-

cipe de propre conservation, ces nations ne peuvent point faire un commerce *dangereux* en faveur de l'une des puissances belligérantes, car elles la mettraient, pour plus ou moins, en état de nuire à son ennemi; elles cesseraient donc d'être impartiales, par conséquent neutres; elles commettraient un acte hostile. Mais en quoi consiste le danger? On répond que le danger existe lorsque le commerce neutre fournit à un des ennemis, des choses qui servent immédiatement à la guerre comme instrumens de destruction; on met dans cette catégorie les armes de toutes espèces, et les munitions de guerre; ainsi, il n'est point permis à un neutre de fournir ces différens objets: tel est le principe du droit coutumier; il est puisé dans la maxime des lois romaines, *damnum emergens*.

Mais il est important de faire remarquer que fournir veut dire ici transporter, livrer. Cette explication est nécessaire, afin qu'on ne confonde pas la vente que le neutre fait chez lui, avec le transport par mer et la livraison. La vente en pays neutre, comme nous l'avons dit plus haut, est libre pour les deux États en guerre, mais le transport et la livraison, de la part du neutre, sont interdits.

Cependant on allègue que c'était plutôt par ha-

de commerce avec les États-Unis, du 10 septembre 1785, que ni les munitions, ni les armes ne seraient considérées comme contrebande, et qu'il serait seulement permis de retenir les navires et les marchandises aussi long-temps qu'il paraîtrait convenable à la sûreté de celui qui aurait arrêté, mais à la charge d'une juste indemnité.

Il existe un seul cas d'exception à tout ce qui vient d'être dit : c'est celui où une rébellion éclate dans un pays. C'est certainement participer au délit que de fournir des armes et des munitions aux rebelles, parce que n'en ayant pas par eux-mêmes, ils ne pourraient se maintenir sans des secours étrangers ; aussi le danger qui résulte de ce secours est évident. Il met donc celui qui le cause ou le favorise, dans le cas d'être traité comme complice, comme infracteur de la loi des nations.

On demande si l'argent doit être compris parmi les objets qualifiés contrebandes de guerre. Le traité, signé en 1656, entre l'Angleterre et la Suède, en stipule la prohibition ; mais le traité de commerce, conclu entre la France et la Grande-Bretagne, en 1697, déclare formellement libres l'or et l'argent, monnayés ou non. Ces deux exemples suffisent pour prouver qu'il n'existe pas de règle fixe et générale à cet égard.

Quant au fond de la question, voici comment il peut être envisagé : l'argent en lingot ou monnayé n'est autre chose qu'un moyen d'échange ; le signe représentatif de tous les objets qui entrent dans la circulation du commerce et des consommations, la moindre portion est employée à la guerre. Si la prohibition était fondée, il faudrait l'étendre sur toutes les productions de la nature et de l'industrie, car les armées ont besoin de tout, et l'argent procure tout. Mais, enfin, vouloir l'intercepter, c'est comme si l'on voulait intercepter la terre et l'eau, comme si l'on voulait empêcher le vent de venir de tel ou tel rumb. Cependant, il y a une distinction à faire. Ou l'argent, chargé sur un navire neutre, appartient à des particuliers, ou bien il appartient au gouvernement ennemi. Dans le premier cas, il est indubitable qu'il doit demeurer libre ; mais dans le second, la saisie paraît légitime, parce qu'entre les mains du gouvernement, l'argent est, comme on le dit, le principal nerf de la guerre : et cette opinion semble ne présenter aucune difficulté, si l'argent vient d'un subside ; en effet, ce subside serait même une cause légitime de guerre ; à plus forte raison, est-il dans le cas de confiscation.

Les puissances maritimes du premier rang,

comme aujourd'hui la Grande-Bretagne, ont toujours agrandi le cercle de la contrebande de guerre, tandis que les puissances neutres cherchent constamment à le resserrer. Ainsi, les premières étendent tellement le système des prohibitions, qu'elles y comprennent les bois, les chanvres, les cordages, les voiles, le goudron, le cuivre, etc. : tous ces objets sont désignés sous la dénomination de *munitions navales*.

Il s'agit donc de savoir si une pareille mesure est fondée.

Les avocats du système prohibitif répondent que l'affirmative n'est pas douteuse, parce que, disent-ils, fournissant à mon ennemi des matériaux servant à la construction des vaisseaux, ou à la confection des armes, vous le mettez en état de me nuire ; je suis donc en droit de l'empêcher, par une suite du principe qui proscrit les choses dangereuses.

Cette conséquence serait vraie, si l'on pouvait, comme par magie, transporter des munitions navales en vaisseaux tout construits, tout équipés, tout armés ; mais ici nous ne croyons plus aux influences surnaturelles, nous ne calculons que la nature des choses ; nous ne disons point : une chose peut nuire, donc elle nuit ; nous suivons à la lettre la maxime *d'Aristote*, et suivant cette

maxime, *à posse ad actum non fit argumentatio*.

On admet le danger à l'égard de tout ce qui peut nuire immédiatement, et c'est pour cela que dans le traité du 20 juin 1766, entre l'Angleterre et la Russie, on a même compris dans la prohibition, les brides, les havre-sacs, etc. Mais, peut-on ranger dans cette catégorie des matières premières? Celles-ci, avant de pouvoir être employées même à des usages innocens, exigent une préparation, une main-d'œuvre qui seule peut les transformer en instrumens de guerre. Il y a certainement une grande différence entre le fer et le cuivre bruts, et des canons, des fusils, des sabres, des baïonnettes; entre un vaisseau de guerre et des bois, du chanvre, du goudron, etc. Il y a de même un grand intervalle entre l'époque du chargement dans un des ports du nord ou de l'Amérique, et celle où les vaisseaux à construire sont en état de combattre. Tous les matériaux que nous indiquons sont des objets ordinaires de commerce : la guerre peut-elle les dénaturer? Le blé nourrit l'indigent dans sa chaumière : cette denrée doit-elle devenir un objet de proscription générale, parce qu'elle sert également à la subsistance de l'homme de guerre? Dans ce cas, il vous faudrait donc proscrire tous les produits de la na-

ture ; et alors vous accumulez tous les fléaux pour vider une querelle douteuse, ou pour satisfaire votre avidité.

Pour affaiblir ce qui vient d'être dit, et les inductions qu'on tire des traités, on observe que si, dans la plupart des traités de commerce, les munitions navales sont déclarées libres, ce n'est que par une exception à la règle générale, et que cette exception doit être considérée comme une confirmation de la règle. Mais rien n'est plus vicieux que ce raisonnement. La règle générale établit la liberté indéfinie du commerce : c'est la gêne qu'il éprouve en temps de guerre, qui est une exception ; et l'extension arbitraire qu'on prétend donner à celle-ci, n'est fondée que sur la convenance, et non sur les principes. C'est à ce seul titre qu'on classe des matières premières parmi les instrumens de guerre. Et observons que l'extension dont il s'agit, a dans tous les temps éprouvé des variations, selon les intérêts et la position particulière des puissances, selon qu'elle les favorisait ou leur portait préjudice. Pour s'en convaincre, on n'a qu'à jeter les yeux sur les nombreuses ordonnances ou déclarations de toutes les puissances maritimes : c'est pour prévenir cette versatilité, qu'on énonce des règles précises dans les traités de commerce ; c'est pour fixer la juris-

prudence des deux contractans, c'est pour avoir une sorte de garantie, et non pour faire des exceptions à une prétendue prohibition qui n'est point reconnue, et qui, considérée en elle-même, est inadmissible. Ceux qui exigent ces stipulations, croient les gouvernemens plus scrupuleux à remplir des engagemens positifs qu'à respecter les principes du droit des gens; ils ne s'arrêtent point aux restrictions mentales habituelles à la force et à l'intérêt personnel.

Au surplus, les stipulations énoncées dans les traités, quand même on ne les considérerait que comme des exceptions, prouvent visiblement que le danger qu'on exalte tant, n'est point assez imminent pour qu'aucune considération ne permette de le perdre de vue, et qu'en l'invoquant on ne le puise point dans la nature même des choses : les seules conventions du moment l'enfantent ou le font disparaître. Mais ces convenances, on le répète, ne sauraient faire la loi aux neutres; leur droit est incontestable; la seule force peut le détruire ou le modifier malgré eux, et les déterminer à renoncer aux avantages qu'il leur assure. Pour sentir toute l'illusion du danger qu'on exagère tant, on n'a qu'à consulter les traités de commerce; on se convaincra que ce que l'on affecte d'appeler une exception est si multiplié, que la

prétendue règle générale est à peu près anéantie, et que c'est le cas de dire que l'exception absorbe la règle et prend sa place. Mais enfin cette prétendue règle existe si peu, que ceux mêmes qui la soutiennent, sont forcés de convenir qu'elle est moderne, et qu'anciennement les munitions navales étaient d'une nature douteuse.

C'est précisément là ce que nous disons; et il résulte évidemment de là que les traités qui stipulent la liberté des munitions navales, sont conformes au droit commun, c'est-à-dire aux principes, et que ceux qui en interdisent le commerce ne sont que des exceptions. Dire que l'usage a changé à cet égard est une erreur : car, d'un côté, à peu près tous les traités modernes prouvent le contraire ; de l'autre, pour établir un usage, il faut l'assentiment général, sinon il ne produit que des obligations particulières et isolées.

On est bien d'accord sur l'article des armes et des munitions de guerre, parce qu'elles servent immédiatement non-seulement pour nuire, mais aussi pour détruire. Ainsi le droit de propre conservation, qui est le premier, le plus impérieux de tous les droits, a du moins un prétexte pour les intercepter, et l'usage général a consacré cette mesure. Mais on a déjà observé que ce même rapport n'existe point à l'égard des bois et des autres

choses propres à la construction et à l'armement d'un vaisseau de guerre, et l'on a vu les raisons de la dissidence. Nous ajouterons seulement pour les fortifier, que les armes et les munitions de guerre sont directement et essentiellement destinées à nuire, c'est-à-dire, à entraver le plein exercice d'un droit positif, et qu'il n'en est point ainsi des munitions navales; donc ces divers objets ne sauraient être confondus, ni classés dans la même catégorie. Si ces munitions étaient aussi dangereuses qu'on affecte de le supposer, si elles étaient véritablement contraires au droit de propre conservation, qui est le fondement de la guerre, il serait insensé de stipuler le libre commerce dans des conventions particulières; ainsi, ces mêmes conditions démontrent que les contractans ne les considèrent point sous un point de vue aussi alarmant.

Quoi qu'il en soit, dès que le droit de les saisir est contesté, les principes de la liberté résultant de l'indépendance, conservent toute leur force, et ils doivent servir de règle; car on ne voudra pas admettre que, pour les gouvernemens puissans, la justice est une affaire de pure opinion; que leur devoir n'a d'autre mesure que leur intérêt; qu'avec la force ils peuvent légitimement tout ce qui leur convient; en un mot, qu'ils ont

sur les faibles une juridiction arbitraire, qu'ils n'oseraient point exercer sur leurs propres sujets, et qu'ils seraient bien éloignés de vouloir supporter de la part d'autrui. Ne perdons point de vue cette importante vérité, que si l'arbitraire, l'égoïsme, la convenance venaient à diriger la politique des grands États, l'univers entier serait le théâtre perpétuel et sanglant de troubles, de guerres et d'usurpations.

VII. — DES BIENS ENNEMIS SOUS PAVILLON NEUTRE.

Les puissances en guerre ont imposé aux neutres une troisième restriction concernant les biens appartenant à l'ennemi. Selon elles, les neutres n'ont point le droit de les charger sur leurs navires, et elles les considèrent comme de bonne prise.

Pour appuyer cette prétention, on soutient, d'un côté, qu'un État en guerre peut s'emparer de la propriété de son ennemi partout où il la rencontre; de l'autre, qu'on favorise l'industrie

et le commerce de l'ennemi, en se chargeant du transport de ses marchandises; que cette faveur est nuisible, parce qu'elle lui procure des ressources pour continuer la guerre, que, par conséquent, le droit de l'empêcher est aussi urgent qu'il est positif. C'est de là qu'est venue l'ancienne maxime : *Que robe amie ne sauve point marchandise ennemie;* et c'est d'après cette même jurisprudence, qu'un bâtiment neutre ne peut transporter aucune espèce d'effets de propriété ennemie, n'importe leur origine, leur destination et le lieu de leur chargement; et s'il l'entreprend, il est puni par la confiscation; la présomption est même interprétée contre lui.

Mais cette prétention dénature manifestement le motif comme le but de l'exception indiquée plus haut. En effet, celle-ci ne porte et ne peut porter que sur les objets *servant à la guerre*, parce que ce sont les seuls supposés dangereux; elle ne peut donc, sans le consentement des neutres, rien comprendre au delà. Si l'extension qu'on prétend lui donner était admissible, toute nation neutre qui aurait des relations de commerce, même par terre, avec un des ennemis, ou dont les habitans lui prêteraient de l'argent, serait nécessairement coupable envers l'autre, et celui-ci, faute de pouvoir intercepter, ni l'ar-

gent, ni les marchandises, serait autorisé à la considérer comme ennemie; car, violer les droits d'une nation, c'est évidemment lui faire injure; et toute injure est un motif de guerre. L'absurdité de cette dernière proposition démontre l'absurdité de la première.

Les adversaires du système que nous défendons, invoquent, pour le réfuter, le suranné *consolato del mare*, quelques autres autorités, et entre autres les deux traités signés en 1661 entre l'Angleterre et les cours de Stockolm et de Copenhague. La premier parle de la prohibition, et autorise la saisie de la marchandise ennemie; mais le second n'en dit mot: il ne fait mention que des munitions de guerre.

On prétend, il est vrai, que les traités et les autorités consacrent la véritable doctrine du droit des gens, et que les stipulations contraires ne sont que des exceptions : mais, en le supposant, quand les exceptions sont très nombreuses, et que l'application des prétendus principes est rare, ne peut-on pas dire qu'elles forment le droit des gens commun? Or, la liberté des marchandises ennemies sous pavillon neutre, est à peu près dans tous les traités conclus par l'Angleterre elle-même, depuis 1654 (entre cette puissance et le Portugal) jusqu'à celui conclu en 1797 avec la Russie.

Nous mettons hors de ligne les conventions signées en 1801 et 1803, entre les trois grandes puissances du nord et de la Grande-Bretagne, parce qu'elles sont le résultat de circonstances extraordinaires, et qu'en pareille occurrence, la politique influe plus que les principes les plus positifs.

VIII. — DES BIENS NEUTRES SOUS PAVILLON ENNEMI.

—

Une quatrième restriction imposée aux neutres, est l'inverse de la précédente; on leur défend de charger leurs marchandises sur des navires ennemis.

C'est encore là une de ces questions sur lesquelles ni les principes, ni la pratique, ni les traités ne sont uniformes.

On a établi plus haut que le pavillon ami sauve la marchandise ennemie; il semblerait, du premier abord, que le contraire devrait avoir lieu dans le cas dont il est question. En effet, dans la première hypothèse, la marchandise suit le sort du pavillon; on peut donc dire qu'il doit en être

de même dans la seconde : car le pavillon ennemi n'a vis-à-vis de son ennemi, d'autre protection que celle de la force. Selon l'usage universellement reçu, le bâtiment devient légitimement sa proie, et la marchandise qu'il couvre doit subir le même sort. Mais ce raisonnement est inadmissible.

Si le pavillon ami sauve la marchandise ennemie, c'est parce qu'il indique la propriété du bâtiment, et que le bâtiment n'est soumis à aucune autre juridiction que celle de son souverain; d'où il résulte qu'un étranger ne saurait passer à son bord, malgré lui, sans violer cette juridiction, et, par conséquent, sans porter atteinte à l'indépendance de la nation à laquelle il appartient. Il n'y a d'exception à ce principe que relativement aux munitions de guerre. Il n'en est point ainsi à l'égard du pavillon ennemi; celui-ci ne jouit point des avantages du droit des gens; il n'a, à l'égard de son ennemi, ni privilége, ni immunité, ni indépendance : il est sous l'empire de la force, et le bâtiment est de bonne prise. Mais la marchandise neutre ne saurait être comprise dans la confiscation, parce que le pavillon, quoiqu'il ne jouisse pas du droit de protection, ne la dénature point; il ne la rend point propriété ennemie; elle conserve son premier caractère. Pour réduire les deux propositions à des termes simples, nous

disons : dans le premier cas, ce pavillon ami protége la propriété ennemie, parce qu'il interdit aux croiseurs l'entrée, et par conséquent la visite du bâtiment; dans le second cas, parce que le pavillon n'en dénature point la propriété.

C'est d'après ce dernier principe, que dans la guerre continentale les propriétés neutres sont respectées quoique entreposées dans une ville ennemie. Aucune fiction de droit ne peut dénaturer ces principes; aucune supposition, aucun subterfuge n'est admissible pour faire considérer comme ennemies les marchandises appartenant à un neutre.

IX. — DU COMMERCE NOUVEAU DE LA PART DES NEUTRES EN TEMPS DE GUERRE.

Les États qui possédaient des colonies, s'attachaient anciennement avec un soin extrême à en écarter les étrangers. Mais lorsqu'une guerre empêchait un de ces États de communiquer avec ses possessions d'outremer, ou en rendait l'accès difficile, il permettait aux navigateurs neutres d'y décharger des marchandises pour les transporter,

soit dans les ports de la mère-patrie, soit dans des ports étrangers pour le compte de ses négocians. La puissance ennemie regardant ce trafic comme une véritable hostilité de la part des neutres, en ce qu'ils mettaient à l'abri une source de richesses appartenant à son adversaire, on exigea qu'aucun État neutre ne fit, en temps de guerre, un commerce qui lui était interdit, en temps de paix, par l'un ou l'autre des belligérans.

Examinons si cette doctrine est fondée.

Le droit de naviguer est indéfini par sa nature: mais celui de faire le commerce dépend exclusivement de la nation dont on veut fréquenter les ports. Celle-ci est la maîtresse de faire, relativement à ses États, tous les règlemens que lui dictent ou son intérêt ou sa convenance. Elle peut alternativement permettre ou interdire l'entrée de ses ports, l'introduction des marchandises étrangères, et l'exportation des productions indigènes: elle ne doit aucun compte à cet égard; la seule rétorsion est la mesure permise par le droit des gens à ceux qui croient avoir à se plaindre. Si des motifs d'administration intérieure engagent, en temps de paix, un gouvernement à faire des règlemens prohibitifs, les circonstances de la guerre peuvent le porter à faire cesser cette prohibition.

Les neutres peuvent-ils profiter de cette dernière disposition sans violer les devoirs de la neutralité? Une des puissances en guerre a-t-elle le droit de l'empêcher?

Tous les rapports de commerce entre nations comme entre particuliers, sont volontaires; ils ne sont fondés sur aucun principe général du droit des gens, et rien ne démontre mieux cette vérité que les traités de commerce, où les parties contractantes règlent à leur gré leurs communications et les avantages qu'elles s'accordent mutuellement. Elles ne doivent aucun compte à la grande société du genre humain des faveurs qu'elles accordent, reçoivent ou refusent, et, ni dans un cas, ni dans l'autre, elles ne manquent aux obligations que leur impose le droit des gens. La guerre ne change point cet état de choses entre nations amies; elle n'altère ni leurs droits, ni leurs rapports, ni leur liberté: l'une peut accorder des faveurs, et l'autre les recevoir, sans faire injure aux autres, amies ou ennemies. Sans doute, celle qui accorde a pour objet de prévenir les entraves que la guerre met à sa propre navigation comme à son commerce, et celle qui reçoit profite de la conjoncture pour faire prospérer l'un et l'autre.

Tout cela est facultatif des deux parts, et il

n'est aucune puissance humaine qui ait le droit de l'empêcher.

Mais enfin dira une puissance en guerre, si le neutre se charge de faire le commerce de l'ennemi, qui ne peut plus le faire lui-même, il lui procure par-là un avantage inappréciable, parce qu'il soutient sa prospérité et alimente ses moyens de continuer la guerre, par conséquent, il cesse d'être impartial et rompt la neutralité, il commet un acte hostile contre moi, et cet acte est d'autant plus manifeste, que le commerce que se permet le neutre est une nouveauté causée par la guerre même, et introduite dans l'intention directe de servir mon ennemi, et par conséquent de me nuire.

Sans doute, nous le répétons, si tout devait être impérieusement soumis aux lois de la guerre et de l'intérêt quelconque des belligérans, si cet intérêt rendait précaires les droits des nations et leur indépendance, la prétention que nous venons de rapporter serait une chose toute simple, les gouvernemens en guerre règleraient en dernier ressort les droits et la conduite des neutres; il suffirait d'une déclaration de la part des premiers pour faire connaître leur volonté suprême et pour être obéis: *et nutu totum contremuit orbem.*

Mais cette domination n'a jamais été admise ; jamais on n'a attribué aux puissances en guerre la monarchie universelle. La vérité est qu'en temps de guerre, les neutres conservent tous leurs droits, toutes leurs facultés, tous leurs rapports : ils peuvent les étendre, ils peuvent profiter de tous les avantages que la guerre leur présente, comme un marchand de blé profite de la disette ; et le leur interdire, c'est détruire leur indépendance. Ce principe général, comme nous l'avons observé plus haut, n'admet qu'une seule exception : elle a pour objet les choses qui servent à la guerre ; elle ne saurait être portée au delà. On sait parfaitement que les neutres s'enrichissent communément aux dépens des nations qui se ruinent par la guerre ; mais celles-ci le savent d'avance, et il serait sans doute à désirer, pour le repos des peuples et pour l'humanité, que cette réflexion influât sur les causes ou sur les prétextes qui occasionent la guerre, font couler le sang humain et épuisent les sujets.

X. — DE LA PRÉSOMPTION A L'ÉGARD DES BIENS CHARGÉS, OU SOUS PAVILLON NEUTRE, OU SOUS PAVILLON ENNEMI.

Il ne peut être question de présomption que dans le cas où l'on pourrait supposer, soit de la fraude, soit de l'irrégularité.

La fraude est un délit ; elle ne se *présume* pas, il faut des preuves qui la constatent.

Il ne s'agit donc ici que de l'interprétation du fait. Des effets sont chargés sur un navire neutre, mais aucune pièce de bord n'en désigne ni le propriétaire, ni le consignataire. Si la marchandise est innocente, et si le souverain du croiseur admet la liberté de la propriété sous pavillon ami, il ne peut exister aucune difficulté, quelle que soit la destination du navire. Mais si ce sont des marchandises prohibées, elles sont saisissables, dans le cas où le croiseur rencontre le navire sur les côtes de l'ennemi, quoique destiné pour un port neutre, parce que la présomption naturelle est que le patron méditait un versement fraudu-

leux, à moins qu'il n'ait été forcé de s'écarter de sa route. Si la rencontre a lieu en pleine mer, et si le bâtiment est destiné pour un lieu neutre, le défaut de connaissement n'autorise point la saisie, par la raison qu'il est à présumer que les objets prohibés ont la même destination que le surplus de la cargaison.

Mais la question se complique à l'égard des États qui n'admettent pas le principe, que le pavillon ami sauve la marchandise ennemie.

On demande si, dans ce cas, le défaut de connaissement fait présumer ennemie la marchandise, et si, en conséquence, elle est sujette à la saisie comme le prétendent les États que nous venons d'indiquer. Nous observons, en premier lieu, que les mêmes effets peuvent tout aussi bien appartenir à un neutre qu'à un ennemi; en second lieu, que le pavillon indique la qualité du navire, et que tous les effets sont sous sa sauve garde, et participent à son immunité; voilà le seul principe admissible. Ainsi tout capitaine ou patron, est en droit de dire : telle ou telle marchandise, si elle est innocente, jouit du privilége de mon pavillon; ce principe est positif, une simple présomption, produit de votre avidité, ne saurait le détruire.

Cette déclaration mérite certainement plus de

faveur que la présomption du croiseur ; car, on ne saurait trop le répéter, il s'agit d'effets innocens. Si la déclaration du capitaine est fausse, elle est du moins officieuse ; elle le soustrait à une injustice, tandis que le soupçon du croiseur n'a pour objet qu'une odieuse spoliation.

Mais enfin, supposons que le maître ne fasse d'autre déclaration, sinon qu'il a chargé la marchandise dans tel ou tel port neutre, qu'elle est destinée pour tel ou tel pays, mais qu'il ignore le nom du propriétaire, ce qui arrive fréquemment ; quelle conséquence est-on autorisé à tirer de là ? L'ignorance du maître suffit-elle pour faire présumer la fraude, pour en accuser l'expéditionnaire? Mais dans ce cas, quelle base aurait cette présomption ? La présomption est une conjecture à l'égard des choses douteuses, et elle doit résulter de circonstances et d'indices qui se manifestent fréquemment ; ou bien, elle est un jugement anticipé du sens commun, fondé sur ce qui arrive la plupart du temps. Les lois civiles et canoniques en établissent de toutes sortes ; mais elles les considèrent toutes comme des inductions naturelles, tirées ou d'une loi, ou de faits antécédens ; en un mot, les inductions exigent au moins une grande probabilité. De loi, dans son acception ordinaire, il n'en existe point de nation à nation ; elles ne

connaissent que la raison naturelle ou la coutume. Or, la raison dit que le mal ne se présume point ; des faits antécédens, nous n'en voyons également point. Supposons que l'expéditionnaire A fasse des envois simulés, on ne saurait conclure que l'expéditionnaire B ait agi de même. D'ailleurs, il faut la fréquence, et non des faits accidentels et isolés.

D'après toutes ces considérations, nous croyons pouvoir établir comme une maxime certaine, que dès qu'une marchandise innocente se trouve sur un bâtiment neutre, elle est censée propriété neutre, et que la présomption contraire, fondée sur le seul fait, est inadmissible. *Odia sunt restringenda.*

Quant aux bâtimens ennemis, chargés de marchandises dont la propriété neutre n'est pas constatée, on doit leur appliquer la maxime établie à l'égard des pavillons neutres.

Ainsi, toutes les marchandises qui sont dans ce cas, suivent le sort du pavillon; par conséquent, elles sont de bonne prise, et, comme nous le remarquons ailleurs, il est important de tenir rigoureusement la main à cette règle, afin de forcer les armateurs à plus d'exactitude dans leurs expéditions ; ils doivent connaître les dangers auxquels est exposé un bâtiment ennemi,

ainsi que l'avidité des croiseurs ; il leur importe donc de prendre les précautions nécessaires pour s'en garantir. S'ils les négligent, ils ne peuvent imputer qu'à eux-mêmes le mal qui en résulte : leur gouvernement est hors de mesure de les en garantir ou de leur procurer une indemnité.

XI. — DES NAVIRES NEUTRES FAISANT ESCALE.

On confisque les navires neutres pour avoir fait une *escale* ou route non indiquée dans leur congé.

Les usages de la mer doivent décider cette question ; or, il est d'un usage général que lors même que le passe-port d'un navire marchand n'indique qu'une destination, le capitaine a néanmoins la liberté de faire escale, c'est-à-dire, d'entrer dans d'autres ports. Il n'arrive que trop souvent qu'un bâtiment ne trouve pas de chargement de retour dans le port énoncé dans son congé, et qu'il est obligé d'en chercher dans un autre. La seule nation dont il approche les côtes,

a le droit de le visiter, parce qu'il peut être chargé de marchandises de contrebande, ou être soupçonné de vouloir frauder les droits de la douane, à la faveur d'un versement frauduleux: il se rend suspect par cela seul qu'il fait fausse route. Mais une nation non intéressée n'a aucun droit de contrôler sa route, et si elle l'entreprend, elle viole la liberté des mers. Le croiseur peut, sans doute, constater la qualité du bâtiment là où l'usage lui en donne le droit; mais, si ce point est en règle, il n'a pas la faculté d'aller plus loin. On sait bien qu'ordinairement le passe-port ne sert que pour un voyage; mais cette limitation ne fixe point le lieu de relâche, et elle n'empêche point le capitaine de faire escale. Le voyage cesse au moment du retour du navire dans le port du départ; et s'il se remet en route sans nouveau passe-port, il est, en paix comme en guerre, considéré comme forban.

On dira peut-être que la règle que nous avons établie plus haut, est inadmissible en temps de guerre, parce que, dans une pareille conjoncture, tout est de rigueur, tout doit être suspect, et la moindre irrégularité est un délit.

Mais sur quoi est fondée cette extrême rigueur? Le droit attribué aux puissances belligérantes d'enfreindre la liberté des mers, de visiter, de

confisquer des bâtimens neutres, est fondé sur une exception, savoir, sur la nécessité de punir une fraude dangereuse. Si donc un capitaine neutre, par ses différentes relâches, en commet une de cette nature, il peut sans contredit être arrêté et puni. Mais s'il n'est pas dans ce cas, si, ni sa navigation, ni son chargement n'offrent de danger, en vertu de quel principe, dans quelle vue de nécessité, ou même d'utilité, l'arrêterait-on ? Le silence du passe-port sur les relâches accidentelles ne peut faire présumer un délit, qu'autant que le navire serait suspect par son chargement et par le lieu où il serait rencontré ; nous voulons dire, s'il consistait en effets dont les usages de la guerre autorisent la confiscation, ou s'il était rencontré dans un lieu où la visite est autorisée.

Toutefois, les gouvernemens qui veulent être équitables admettent la justification du capitaine, à moins de circonstances très aggravantes. Parmi ces circonstances, il faut comprendre celles où un navire, chargé d'effets prohibés, et destiné pour un pays neutre, ferait une fausse route sans y être contraint par quelque accident de mer, et se trouverait dans des eaux sujettes à juridiction.

Par exemple, en cas de guerre entre la France et la Grande-Bretagne, un navire neutre, avec une

destination apparente pour l'Espagne, serre, sans nécessité, les côtes de France; sans contredit, les croiseurs anglais sont non-seulement autorisés à examiner ses papiers, parce que sa route le rend suspect, mais aussi à le saisir s'il est chargé de contrebande : car il n'est plus dans le simple cas du soupçon, il n'a plus une simple intention, il est surpris *in actu,* et sa punition est d'autant plus juste, qu'il savait parfaitement qu'il tentait une chose illicite, et contraire à l'engagement qu'il avait pris avec son propre souverain, en recevant ses papiers de mer. La même marche a lieu dans le cas où le bâtiment neutre serait rencontré sur les côtes d'Angleterre par des croiseurs Français; mais s'il est rencontré dans des eaux neutres, les croiseurs des puissances en guerre n'ont pas même le droit de constater sa qualité de neutre, et encore moins la nature et la destination de son chargement.

XII. — DES VISITES OU RECHERCHES.

—

Dès que l'Europe entière eut reconnu qu'il n'était pas permis de fournir à l'un ou à l'autre

des gouvernemens ennemis, les objets désignés comme contrebande de guerre, il devait s'ensuivre que le vaisseau de guerre qui rencontrait des bâtimens marchands neutres, les visitât, afin de s'assurer qu'ils n'étaient point en contravention avec ce principe. L'exhibition de certificats, de connaissemens, de factures, de déclarations, ne suffisait pas à l'officier qui faisait la visite, car on trouvait souvent des papiers doubles ou faux; on insista sur l'inspection de la cargaison même. Une semblable mesure répondant mieux au but, on l'exigea de force.

Ce droit de *visite* et de *recherche* qu'exercent les puissances belligérantes, consiste à arrêter les navires marchands neutres partout où les croiseurs les rencontrent; à examiner leurs papiers pour constater leur qualité, leur origine, leur destination, et la nature de leur chargement; à les saisir s'ils ont des marchandises dites prohibées.

Quant à la *forme* des visites, elle est déterminée par des traités et par l'usage général. Il n'est point permis de le transgresser, et voici ce qu'il prescrit : Le bâtiment de guerre doit se tenir hors de la portée du canon du bâtiment neutre, il leur fait la semonce avec un coup de canon à poudre; celui-ci doit mettre en panne, sinon il s'expose à recevoir une seconde semonce à boulet : lorsqu'il

s'est arrêté, le commandant du bâtiment de guerre envoie deux ou trois hommes pour visiter les papiers de mer : s'ils sont en règle, c'est-à-dire s'ils justifient la propriété neutre du bâtiment et des marchandises, il est défendu de le visiter ; la visite n'en est autorisée qu'en cas de soupçon bien fondé de fraude ; et en cas de contestation, ce soupçon doit être justifié.

Pour bien fixer la nature et l'étendue du droit de visite, il importe de distinguer la pleine mer, et celle qui baigne les côtes des nations en guerre et des États neutres.

1° La pleine mer n'est le domaine de personne, et toutes les nations ont un droit illimité d'en jouir. La conséquence qui dérive de ces vérités premières, est que tout bâtiment navigant en pleine mer est hors de toute juridiction, de toute souveraineté étrangère, et qu'il y conserve le caractère d'indépendance qui appartient à sa nation. Ainsi, son pavillon, dès qu'il a été assuré, est inviolable, et toute espèce de gêne qu'on lui fait éprouver est une violation de son indépendance.

2° Cette indépendance absolue cesse dans les eaux d'un État neutre, relativement à cette même nation ; mais elle conserve toute sa force à l'égard des autres puissances. Ainsi, dans des parages

neutres, les croiseurs des États en guerre n'ont point le droit d'arrêter un bâtiment neutre, ni même d'exiger de lui l'exhibition de ses papiers de mer. Ils le peuvent d'autant moins, que les vaisseaux ennemis n'osent même point se poursuivre dans ces parages, ni y commettre le moindre acte d'hostilité, et qu'en le faisant ils se rendraient coupables d'une violation de territoire. A plus forte raison en serait-il ainsi, si un croiseur arrêtait et visitait un navire sur lequel les usages de la guerre ne lui accordent aucune espèce de droit. Ces règles sont si rigoureusement observées, que lorsqu'un vaisseau de guerre est en relâche dans un port neutre en même temps qu'un bâtiment ennemi, on ne lui permet de remettre en mer que vingt-quatre heures après le départ de ce dernier, et s'il cherche à partir malgré cette défense, on l'arrête à coups de canon. On agit de même si un bâtiment ennemi se trouve dans la rade.

3° Mais dès qu'un bâtiment neutre se trouve sur les côtes de l'ennemi, le croiseur est en droit d'exiger non-seulement l'exhibition des lettres de mer, mais aussi de toutes les pièces nécessaires pour constater la nature de la cargaison ; et si elle est composée, en tout ou en partie, de marchandises de contrebande, il les saisit, quand même

elles seraient destinées pour un port neutre, parce que, dans ce dernier cas, il y a présomption violente de fraude : à moins que quelque circonstance impérieuse n'ait entraîné le navire hors de sa route, ou que son passe-port n'indique la relâche dans un port ennemi placé sur sa route. Quant à la visite du navire, elle ne peut avoir lieu qu'autant que le croiseur présenterait des preuves de fraude.

— Tout ce que nous venons de dire relativement aux navires neutres naviguant dans des eaux étrangères, ne présente pas de grandes difficultés, ni en théorie ni en pratique ; mais il n'en est pas de même à l'égard de la pleine mer.

Les discussions dans ce dernier cas sont d'autant plus fréquentes, qu'il existe à cet égard, comme nous l'avons déjà observé, une ancienne coutume, et qu'elle est fortifiée par une longue série de traités. Et si, en effet, il n'était question que de puiser dans cette double source, le problème serait tout résolu ; chaque nation consulterait ses engagemens et s'y conformerait plus ou moins, et elle réclamerait vainement contre les abus.

Mais, à part ce qui est consigné dans les traités, ou fondé sur l'usage, nous voudrions une maxime universelle, immuable, puisée dans le droit des gens

originaire; et, d'après les principes de ce droit, on peut établir comme base fondamentale : Qu'en pleine mer l'indépendance du pavillon neutre est absolue; que, par conséquent, il n'y est point soumis au droit de recherche ou de visite.

Il est bien vrai qu'on est si accoutumé à l'exercice indéfini de ce droit, que la doctrine en est si enracinée, que depuis long-temps on la regarde comme un principe positif, irréfragable du code des nations, et que les traités sont censés n'en être que l'application. On porte même les choses si loin à cet égard, qu'il suffit d'un simple soupçon créé par le croiseur, souvent même du prétexte le plus frivole, pour arrêter, visiter et inquiéter les bâtimens neutres en pleine mer, comme s'ils étaient au milieu d'un port ennemi, et qu'on en confisque les chargemens, s'ils sont en contravention aux traités, ou seulement aux règlemens privés des États belligérans.

On ne saurait trop s'élever contre un pareil abus de la force, contre une violation aussi odieuse du droit des nations; en un mot, on ne saurait trop répéter, en dépit de toutes les conventions, de toutes les convenances, de toutes les autorités, qu'un bâtiment neutre, tant qu'il est en pleine mer, n'a d'autre devoir à remplir que celui de prouver qu'il n'appartient pas à l'ennemi, que son

pavillon n'est point supposé, et que, se trouvant en règle sur ces deux points, il ne peut être question ni d'arrêt, ni de visite, quel que soit son chargement. Dans le cas contraire, l'indépendance est violée. Or, les seules parties intéressées peuvent en modifier l'exercice. C'est sous ce rapport que doivent être considérées toutes les conventions existantes sur la navigation et le commerce, en temps de guerre, n'étant que des exceptions, elles ne lient que ceux qui les ont souscrites. Il en est de même de l'usage, il n'oblige que les États qui l'ont reconnu.

Ceux qui pensent que les droits de la guerre absorbent tous les autres droits du genre humain, soutiennent que la doctrine que nous rapportons ici concernant les visites, est impraticable, et pour le prouver, ils affirment qu'elle assurerait l'impunité de la fraude; ils ajoutent que si les neutres ont leur liberté à défendre, les puissances en guerre ont à défendre leur sûreté, et qu'elle serait dans le plus imminent danger, sans le droit de visiter des bâtimens neutres partout où on les rencontre, qu'il y ait des traités ou non.

Voici la réponse :

1° Malgré les précautions prises par les traités, la pratique de la course est infectée d'un grand nombre d'abus et de vexations; le croiseur ne

rencontre pas un bâtiment neutre, quelle que soit sa destination, sans y exercer le droit de recherche, non pour constater la fraude, mais, pour la découvrir ; il ne lui faut ni preuve antécédente, ni soupçons violens, il en imagine à son gré ; son canon fait le reste ; et, où sont les témoins pour l'accuser ? Si cette pratique est raisonnable, si elle est juste, si elle concilie les droits respectifs ; enfin, si elle est nécessaire pour la sûreté, le salut des belligérans, nous n'avons plus rien à répondre sur ce point, le neutre doit être sacrifié, surtout s'il est faible.

2° Quant à la protection que notre théorie assurerait à la fraude, nous la cherchons en vain. Un navire marchand a une destination quelconque, le croiseur la connaît par l'examen des papiers de mer, dont il a le droit d'exiger l'exhibition ; si, malgré leur régularité, il a quelque doute sur l'innocence du chargement, il est le maître de suivre le navire jusqu'à ce qu'il soit dans les eaux ennemies : et là, il a le droit incontestable de le visiter, s'il a des preuves de fraude. Or, nous ne voyons rien d'impraticable dans cette marche, et il nous semble qu'il y a moins d'inconvénient à adopter la mesure que nous indiquons, qu'à exposer un navire neutre à être bouleversé en pleine mer ; à moins qu'on ne

considère comme une chose grave, le léger trouble qu'éprouve le croiseur, ou qu'on ne dise que l'indépendance des nations, la dignité de leur pavillon, ne sont que des idées métaphysiques que l'intérêt politique doit renvoyer dans la région des chimères.

3° Le salut de l'État belligérant doit, sans contredit, l'emporter sur les droits des neutres, même sur leur existence : mais comment ce salut peut-il péricliter, si le neutre n'est pas fouillé en pleine mer? Il périclite, dit-on, parce que le neutre, ne craignant pas la visite en pleine mer, chargera impunément des objets dangereux, c'est-à-dire, des armes et des munitions de guerre, même des munitions navales. Mais la présomption est contraire à cette manœuvre, car, en premier lieu, il est impossible de charger du canon furtivement; le commerce n'en procure nulle part, et il est impossible de soupçonner le souverain neutre d'en fournir de ses arsenaux. Il en est de même de la poudre dont la fabrication n'est point libre. Quant aux fusils, aux sabres, etc., quelle puissance maritime, comme nous l'avons observé, est dans le cas de s'en fournir chez l'étranger? Nous ne disons rien des munitions navales, qu'on ne saurait cacher à fond de cale. Mais enfin, si la crainte du danger l'emporte sur la saine

raison, que le croiseur poursuive la proie qu'il convoite, qu'il la visite, saisisse dans les eaux ennemies, si elle est en fraude, et qu'il agisse de même si elle fait route sans nécessité.

4° Le droit de visiter les bâtimens neutres partout où on les rencontre, n'est ni admis, ni admissible; il est contraire aux notions élémentaires du droit des gens; il est démenti par les usages même de la guerre. Le pavillon neutre doit être respecté partout où il n'est pas dans le domaine des nations belligérantes. S'il est dans un port ou dans une rade neutre, on n'a pas même le droit d'exiger l'exhibition de ses lettres de mer.

5° Quant à la faculté de violer les traités, elle n'exige point de réponse.

XIII. — DE LA RÉSISTANCE.

On soutient qu'un navire neutre ne peut en aucun cas s'opposer à la visite de la part d'un croiseur, et que sa seule résistance suffit pour autoriser la confiscation.

Cependant, pour que la résistance puisse être

ici, considérée comme un délit, il faut une loi quelconque qui la caractérise ainsi; car il est certain qu'elle n'en est pas plus un par sa nature, que ne l'est, en général, toute opposition à la violation de la justice. Entre nations, il n'existe que deux espèces de lois : les conventions qui reconnaissent la coutume ou l'usage, et, à leur défaut, les principes du droit rationnel.

Or, parmi les conventions, il n'en est aucune qui renferme des stipulations directes, explicites, concernant la résistance des navires neutres, elles établissent des restrictions relativement à la liberté des mers, et admettent le droit de visite comme moyen de les maintenir. C'est par suite de ce droit que la résistance est considérée comme un délit, et qu'on la punit.

Ainsi, pour avoir une idée exacte de la résistance, il faut la caractériser d'après son objet et ses circonstances.

Les engagemens contractés par un souverain, obligent sans contredit ses sujets : ainsi, s'il a souscrit au droit indéfini de visite, il a par-là indirectement, mais nécessairement défendu la résistance, et le maître de navire qui l'emploierait, serait coupable. Mais si le droit, dont il s'agit, n'est pas indéfini, s'il n'est admis que dans des cas déterminés, si, hors ces cas, la visite

est interdite, elle ne peut être envisagée que comme un acte de violence : par conséquent, la résistance est de droit; elle l'est d'autant plus, que le souverain neutre, en consentant à la visite, a bien eu la volonté de soumettre son sujet à une gêne, même à une punition. Mais il n'a pu vouloir donner, ni à l'un, ni à l'autre, une extension illimitée, et une application arbitraire; il a incontestablement conservé le droit de repousser les excès.

Ainsi, nous supposons qu'un bâtiment neutre, navigant en pleine mer, est rencontré par un croiseur de la puissance belligérante avec laquelle son souverain est lié par une convention; le croiseur est autorisé à exiger les lettres de mer, pour s'assurer que le navire n'est ni forban, ni ennemi; nous supposons même qu'il est en droit de faire l'examen des certificats constatant la nature et la destination du chargement. Le patron neutre satisfait à toutes ces demandes, et ses papiers, comme sa cargaison, se trouvent en règle : ainsi il doit être libre de continuer sa route. Cependant, il plait au croiseur d'alléguer des soupçons sur la véracité des papiers, il suppose de la fraude, et, en conséquence, il prétend avoir, de son autorité privée, et d'après sa seule opinion, le droit de faire la visite du navire, c'est-à-dire,

d'y mettre tout en désordre pour découvrir des preuves de la fraude présumée. Le patron neutre a le droit de résister à l'exigence du croiseur, et, s'il est en état de le faire, il le doit pour la dignité même de son pavillon ; ou si la force l'oblige de céder, il est du devoir rigoureux du gouvernement du capteur de châtier celui-ci, parce qu'il a violé et la convention et les obligations résultantes du droit des gens. Il importe donc de ne point perdre de vue cette vérité : la visite suppose la preuve du délit, et non le droit de la chercher en fouillant un navire, et en donnant la question au maître et à l'équipage. La preuve doit être préexistante, et non le résultat de la visite. Si l'on s'écarte de la rigueur de ces principes, il n'y a plus ni liberté, ni indépendance : les États d'un ordre inférieur n'ont d'autre parti à prendre que de plier sous le joug.

Il est des gouvernemens qui règlent par des ordonnances la conduite de leurs navires et des armateurs particuliers. Quelquefois ils font, dans la même vue, en temps de guerre, des règlemens, des proclamations, des déclarations. Mais tous ces actes sont étrangers au code des nations ; ils ne peuvent obliger que les sujets, parce qu'ils sont une émanation de la juridiction. Or, les nations n'en reconnaissent aucune entre elles, et vouloir

les y soumettre malgré elles, serait une prétention que la prépotence seule pourrait rendre efficace. Ainsi, elle seule pourrait, dans ce cas, empêcher l'exercice très légitime du droit de résistance. Toutefois, si ces mêmes actes sont notifiés aux États neutres, et s'ils y acquiescent, expressément ou tacitement, ils équivalent à des conventions, et doivent produire le même effet obligatoire.

Mais s'il n'existe ni traité, ni équivalant, les principes primitifs de la liberté sont la seule loi des puissances neutres, comme de celles qui sont en guerre. Or, d'après ces principes, il ne peut exister en pleine mer d'autre formalité que celle de constater la qualité neutre du navire. Tout ce que le croiseur exige au-delà est évidemment illégal, car, pour être autorisé à faire la visite, on ne saurait trop le redire, il faut un engagement positif. On a beau invoquer l'usage, il n'impose d'obligation qu'à ceux qui l'ont reconnu volontairement, hors de là, il n'existe que du fort au faible. La doctrine que nous prêchons est plus importante pour le maintien de la paix et de l'ordre social, que ne peuvent être nuisibles quelques abus, quelques chétives prises qu'ils favorisent. La puissance peut rendre muets tous les devoirs, mais jamais elle ne les anéantira. On

doit conclure de tout ce que nous venons de dire, que, dans notre dernière hypothèse, le droit de résistance ne saurait être révoqué en doute.

XIV. — DES ESCORTES MILITAIRES.

On a établi plus haut qu'un navire marchand, quoique navigant seul, ne peut être assujetti en pleine mer à autre chose qu'à prouver sa qualité de neutre, à moins qu'il n'existe des conventions particulières à cet égard. Dans cette dernière hypothèse, on demande si la présence d'un bâtiment de guerre dispense de cette formalité les navires marchands qu'il protége? si la déclaration de l'officier commandant suffit pour la remplacer? enfin, si elle est exempte de toutes recherches?

Le pavillon militaire prend sous sa protection les navires marchands, pour les défendre contre les actes arbitraires que les croiseurs pourraient commettre. C'est là le motif direct de la mission du commandant de l'escorte, dans l'esprit de la convention de 1780, connue sous la dénomination de neutralité armée, et qui la première établit cette mesure. Mais depuis un traité conclu

en 1782, entre la Russie et le Danemarck, un usage nouveau s'est introduit, et le commandant du bâtiment de guerre est chargé d'attester la régularité des papiers de mer et des certificats de chargement, et d'écarter ainsi tout soupçon de fraude, et toute visite ou recherche ultérieure; il est l'organe immédiat de son gouvernement; c'est en son nom qu'il est présent, qu'il agit, qu'il protége, qu'il atteste. Si donc, se trouvant en pleine mer, et s'étant fait connaître selon les formes reçues, il atteste au nom de son souverain, que tous les navires qu'il escorte sont neutres, et que leurs papiers sont en règle, conformément aux traités et aux usages généralement reçus, les égards que les souverains se doivent mutuellement, comme la considération qu'il leur importe de donner à leur marine, veulent qu'il soit ajouté foi à cette déclaration; et on le peut avec autant moins de risque, que l'officier qui la donne ne fait que confirmer par son témoignage, en vertu d'une commission expresse, et d'après les précautions qu'il a dû prendre personnellement, ce que son souverain et ses gens attestent par les papiers de mer. Sa mission et son État sont garans de sa véracité et de sa bonne foi; sa déclaration vaut bien celle des officiers des douanes, ou de tout autre gouvernement : elle est une garantie

de plus de leur fidélité, et la révoquer en doute serait une offense gratuite ; ce serait du moins s'attacher à la lettre des traités, sans l'apparence d'un motif légitime, et s'écarter du sens que la saine raison et la bienséance indiquent.

Aux considérations qui viennent d'être alléguées en faveur du vaisseau de guerre, nous croyons pouvoir ajouter la suivante : ce vaisseau domine sur toute la portion de la mer qui se trouve dans ses eaux, nous voulons dire à la portée de son canon ; personne ne peut y pénétrer malgré lui ; il y exerce toute juridiction, et cette juridiction doit être respectée par les vaisseaux amis des puissances en guerre, comme on doit respecter la leur. Il résulte de là, que le vaisseau protecteur d'un convoi marchand est inaccessible, et qu'il en est de même pour tout ce qui se trouve sous son canon : si le principe est vrai, comme nous le pensons, la conséquence qui en découle est sans réplique. Le seul devoir à remplir par le vaisseau neutre qui rencontre un vaisseau d'un État en guerre, est d'assurer son pavillon, selon les usages de la mer, ainsi que doit le pratiquer ce dernier ; tout ce qu'il fait au delà doit être considéré comme une pure courtoisie, et à ce seul titre, qu'il transmet au commandant du vaisseau en croisière l'assurance de la neutralité de son

convoi. De cette manière, le neutre satisfait au delà de son devoir au droit de recherche réclamé par les puissances en guerre, et le croiseur doit s'en contenter. Telle est la pratique que commande l'honneur des pavillons, et que conseille le maintien de la paix. Si l'on objecte les droits de la guerre, nous répondrons qu'on objecte la loi du plus fort, et qu'une puissance égale ou supérieure ne s'y soumettrait point. D'ailleurs, l'objection serait d'autant plus odieuse, qu'elle serait sans motif: nous disons qu'elle serait sans motif, parce que la déclaration du commandant neutre doit calmer toute inquiétude sur la nature de son convoi. Elle équivaut à un serment, et repousse tout soupçon d'infidélité; sinon l'honneur militaire est un simple préjugé, une pure chimère.

Mais, si malgré les assurances du commandant du convoi, et malgré les précautions prises par lui-même comme par son gouvernement, le vaisseau de guerre lui présente, non des soupçons, non des indices, mais des preuves évidentes de propriété de navires simulée, ou de cargaisons et de destinations frauduleuses, ou que des navires ennemis ont arboré le pavillon neutre, pourra-t-il, dans ces cas, insister avec décence sur la dignité du sien, sur la fidélité irréfragable de sa déclaration? Pourra-t-il, d'autorité, soutenir les fausses

preuves qu'on lui aura administrées? ou bien les méprisera-t-il? ou enfin, protégera-t-il le coupable qui lui en aura imposé, qui aura trompé son gouvernement et trahi son serment?

Il importe de faire ici une distinction qui paraît essentielle : les traités autorisent ou n'autorisent pas les visites et les soupçons en pleine mer. Dans ce dernier cas, le commandant du convoi n'a rien à écouter; en attestant la neutralité de son convoi, il a pleinement satisfait à son devoir. Mais si les traités autorisent la visite en cas de preuves ou de soupçon fondé de la fraude, nous pensons que le commandant du convoi n'est point autorisé à la rejeter; car il violerait un engagement formel de son souverain; il donnerait par-là atteinte à son caractère; il rendrait suspecte sa loyauté; il serait, à juste titre, accusé de connivence, ou au moins de légèreté; en un mot, il compromettrait les deux souverains. D'ailleurs, celui du croiseur, en s'adressant directement, comme il y serait autorisé, à celui du patron convaincu de fraude, obtiendrait sans doute la satisfaction que le commandant du convoi aurait injustement refusée; car, enfin, aucun souverain ne peut être présumé vouloir protéger la fraude, tandis que ses engagemens lui font un devoir de prendre les mesures les plus rigoureuses pour l'empêcher : il veut, il

doit protéger un commerce innocent, et non une coupable avidité. L'établissement des escortes ne saurait avoir pour but de rendre ces mesures illusoires, de les faire regarder comme un vain simulacre : le simple soupçon serait une injure. Ainsi, il paraît que la justice, d'accord avec la bienveillance, doit conseiller au commandant du convoi de prendre en considération les dénonciations du croiseur : si elles sont vagues, insignifiantes, de simples présomptions, des dénonciations anonymes, elles ne méritent aucun égard ; car, ni les traités, ni la saine raison ne les admettent : elles ne sont que le produit de l'avidité ou de quelque délation clandestine peut-être concertée ; mais si elles sont fondées sur des titres positifs, évidens, on ne voit aucune raison ni de justice, ni de convenance, ni de dignité, qui puisse les faire rejeter. Toutefois, en les admettant, le commandant du convoi doit lui-même en faire la vérification ; il ne peut admettre qu'elle soit faite par le croiseur ; car ce serait en cédant sur ce point qu'il blesserait la dignité de son pavillon, en ce qu'il souffrirait qu'un étranger exerçât un acte d'hostilité là où lui seul a le droit de commander. Tout ce qu'il peut et même doit admettre, c'est la présence d'un officier de la part du croiseur. S'il se refuse à cette mesure par un faux point

d'honneur, il court le risque de se compromettre, en provoquant une querelle inévitable et même des voies de fait, dont il serait impossible de prévoir les conséquences.

XV. — DES SIÉGES ET BLOCUS.

Une place est en état de siége quand elle est investie, et que le canon ennemi peut l'atteindre. Elle est seulement bloquée quand l'ennemi se borne à cerner tellement les issues et avenues, qu'on ne peut y pénétrer ni en sortir. Ainsi, le blocus sur mer comme sur terre, n'a et ne peut avoir d'autre objet que de resserrer une place, de manière qu'il ne puisse y entrer ni secours, ni subsistance, et de forcer par-là l'ennemi de se rendre pour se soustraire à la famine.

L'objet du blocus étant d'ôter à une place toute communication au dehors, tout ce qui peut contribuer à ce but, fait partie du blocus, et tout ce qui n'y contribue pas lui est étranger.

On bloque par mer une place située sur la côte, dans un havre, ou vers l'embouchure d'une ri-

vière. Dans ces trois cas, l'ennemi qui veut bloquer, doit établir des forces stationnaires suffisantes pour empêcher toute approche, et ces forces, il peut les placer dans tous les points nécessaires pour remplir son objet. Au delà de cette ligne, les droits attachés à celui du blocus, cessent, et ceux des neutres reprennent toute leur activité. Il résulte de là qu'on ne peut point bloquer des côtes, des rades placées hors de la circonférence du blocus d'une place, et que les neutres ont le droit de naviguer librement, sauf celui du croiseur, si le neutre est dans les eaux de l'ennemi, d'exercer le droit de recherche ou de visite, en conséquence de sa juridiction transitoire.

Dans ce cas, nous dira-t-on, le vaisseau qui croise sur une côte ennemie, est autorisé à y intercepter la navigation des neutres, et à empêcher toute communication avec le pays ennemi; mais cette conséquence n'est point juste. Pour avoir des droits quelconques sur un domaine en temps de guerre, il faut une possession réelle et non fictive; or, un vaisseau qui est en croisière ne l'a point, et ne saurait l'avoir; il ne domine que dans les eaux que son canon peut atteindre. Tout ce qui est en dehors est libre : ce qui fortifie cette conséquence, est que les eaux qui baignent un rivage ne sont censées faire partie du

continent voisin qu'aussi loin que le souverain peut les atteindre, et les défendre de la côte. Or, le croiseur n'est point dans ce cas tant que la côte n'est pas en son pouvoir. Ainsi il est sans titre pour réclamer le domaine appartenant à son ennemi. De là résulte, selon le droit international, que vous, puissance en guerre, vous ne pouvez point m'empêcher, moi neutre, de naviguer et de continuer mes rapports commerciaux innocens avec votre ennemi; que votre seul droit consiste à prendre les mesures admises pour que je ne fournisse à votre ennemi, ni secours, ni marchandises prohibées; c'est jusque là, et jusque là seulement, que s'étend le fléau de la guerre maritime. Ce principe positif est consacré et par le droit coutumier, et par le droit conventionel, et jamais aucun gouvernement juste ne l'a révoqué en doute.

Ainsi, pour que le blocus soit respecté, il faut qu'il existe de fait, et non dans la seule pensée : car on ne saurait dominer sur une contrée, la conquérir, sans l'occuper et sans pouvoir la défendre. La simple déclaration est insuffisante : il faut du canon stationnaire pour la rendre efficace; sinon, nous le répétons, un gouvernement pourrait bloquer toutes les rivières, toutes les côtes de l'Europe, des quatre parties du monde, sans faire

bouger un vaisseau ; la seule volonté suffirait pour faire des conquêtes par *blocus sur papier.*

Au surplus, les siéges et blocus doivent être notifiés d'avance aux neutres. Cette précaution préalable est de rigueur ; et après qu'elle a été prise, tout neutre surpris en dedans de la ligne du blocus, est dans le cas d'être saisi.

XVI. — DU JUGEMENT DES PRISES.

Suivant la pratique générale, un bâtiment saisi est jugé par le gouvernement du capteur. Ce principe est consacré par la coutume. Mais il convient de rechercher les motifs sur lesquels il est fondé, ainsi que d'examiner le caractère, la règle et les fonctions des juges à qui la compétence est attribuée.

Il semble au premier aspect que l'usage dont il s'agit soit contraire au droit d'indépendance réciproque des nations ; droit absolu dont elles jouissent sur mer comme sur le continent, et qui n'admet pas de juge entre elles. Or, un bâtiment neutre en pleine mer est hors de toute juridiction étrangère, et la plus légère atteinte à son immu-

nité, est une offense. Tel est le principe général, positif du droit des gens en temps de paix, et l'on sait que la violation de ce principe par les garde-côtes espagnols, établis dans le golfe du Mexique pour empêcher le commerce interlope des Anglais, donna lieu en 1738, à de vives discussions entre les cours de Madrid et de Londres, et occasiona même la guerre.

Mais, ainsi que nous l'avons exposé plus haut, l'immunité, en temps de guerre, subit des modifications auxquelles adhèrent les gouvernemens qui veulent se maintenir dans l'état de paix. Il en est une d'où dérivent toutes les autres : elle a pour objet les choses qui, par leur usage, sont considérées comme dangereuses pour l'une des parties belligérantes. Il est convenu que les États neutres ne sauraient les fournir sans violer la neutralité ; elles doivent donc s'en abstenir ; et de là résulte une modification de l'absolue indépendance des navires neutres. Les objets dont il s'agit sont les armes de toute espèce, et les munitions de guerre.

Sans doute, si tous les souverains étaient d'accord sur les principes relatifs à la navigation et au commerce en temps de guerre, et si la bonne foi était l'unique guide des négocians neutres et des croiseurs, il s'élèverait peu de contestations.

Mais, d'un côté, chaque puissance a sa jurisprudence particulière sur cette matière ; chacune l'arrange selon son intérêt et sa position; les principes du droit des gens ne sont pris en considération qu'autant qu'ils viennent à l'appui de leur système ; ou bien, on fait de grands efforts de logique, et on leur donne la torture pour les y adapter. Aussi, existe-t-il à cet égard une diversité vraiment remarquable. Les gouvernemens mêmes, liés par des traités, ne les respectent souvent que selon la convenance du moment, de là résultent deux inconvéniens graves : d'une part, l'armateur d'un navire marchand, mettant sa confiance dans le système et la protection de son gouvernement, fait des expéditions en conséquence, et l'avidité le porte souvent à en faire d'équivoques et même de frauduleuses. D'autre part, le bâtiment de guerre, chargé de la surveillance, n'a d'autre désir que de faire des prises; les corsaires particulièrement n'arment que dans cette unique vue ; le plus léger prétexte leur suffit pour arrêter, visiter, molester le navire marchand; ils suivent plus que rigoureusement leurs instructions ; ces instructions sont inconnues, et la plupart du temps contradictoires avec les principes des États neutres. Ainsi, le navire marchand, sur la plus légère apparence de fraude, ou même d'une simple

irrégularité, est détourné de sa route, il doit subir la longueur et les frais d'une procédure et d'un jugement quelconque, soit pour être relâché, soit pour être condamné.

Il est certain que c'est exercer une voie de fait que d'arrêter un bâtiment neutre en pleine mer, et de le forcer d'entrer dans un port autre que celui de sa destination ; que c'est une violation manifeste de l'immunité de son pavillon. Toutefois, dès que le droit de visite est reconnu par des traités dans certains cas, et qu'il peut exister une fraude, il doit aussi exister un moyen de la réprimer ; car l'indépendance et l'immunité qui en résultent ne sauraient servir d'égide à l'impunité. D'un autre côté, il n'arrive que trop souvent que le capteur est coupable d'un acte de violence, d'une infraction aux traités, ou au moins d'une arrestation illégale, et, dans l'un et l'autre cas, il doit être puni.

Entre nations, il n'y a que deux moyens répressifs de la fraude ou de la violence, c'est la guerre ou la conciliation. Personne ne soutiendra que le premier doive être préféré, car, dans ce cas, la moindre querelle serait le signal de la guerre. On a suppléé à ce remède extrême par un mode plus doux ; c'est, d'un côté, la confiscation de la propriété du neutre coupable ;

de l'autre, le châtiment du capteur qui a excédé sa commission.

Mais pour appliquer cette double peine, il faut que nécessairement quelqu'un la prononce, que, par conséquent, le délit soit constaté. Est-ce donc le gouvernement du maître du bâtiment marchand, ou bien celui du capteur qui doit être chargé de cette double fonction ?

Pour pouvoir prononcer, il faut partir d'un fait, c'est que le fraudeur doit être puni, parce qu'il est coupable d'un acte hostile, et qu'il est justiciable de l'État qu'il a offensé : or, la rigueur des lois de la guerre a été remplacée par la saisie et la confiscation. D'un autre côté, le capteur peut être coupable d'une voie de fait, d'un acte injuste, vexatoire; et alors il mérite punition. Il s'agit donc de statuer et sur la validité de la prise, et sur le procédé du capteur, tels sont les deux objets à discuter. Or, on demande où est le juge compétent pour prononcer sur l'un et l'autre ? Il faut puiser la réponse dans la nature même des faits.

La saisie a lieu en pleine mer, ou dans les eaux du souverain du bâtiment en croisière, ou enfin dans des parages dépendans d'un État neutre. Dans le premier cas, elle a lieu hors de toute juridiction humaine (et abstraction faite des

traités), elle est en elle-même un acte vexatoire. Dans le second cas, la juridiction du souverain du capteur est incontestable, parce que la mer est censée faire partie de son domaine, par conséquent de sa juridiction. Dans le troisième cas, la juridiction appartient à l'État dont le territoire a été violé. Il ne peut donc être ici question que de la première hypothèse.

Selon la coutume et les traités, un vaisseau armé ayant commission *ad hoc*, est autorisé à visiter en pleine mer un bâtiment justement soupçonné, et à le saisir s'il est réellement en fraude. Le croiseur, conformément à ses instructions, doit chercher à mettre sa prise en sûreté, en la conduisant dans un port de son propre pays, ou, en cas de nécessité, dans un port neutre. Mais la saisie ne suffit point pour le rendre maître de sa capture, parce qu'elle peut être injuste, illégale, vexatoire : elle doit donc être jugée. Il ne faut point perdre de vue que le croiseur est seul acteur, ou, si l'on aime mieux, agresseur au moment de la capture ; que c'est lui-même qui exerce un fait, une action, et qu'il en est responsable envers son gouvernement comme envers le patron marchand ; que celui-ci ne joue qu'un rôle passif ; qu'il est sur la défensive. Or, qui peut prononcer sur la responsabilité du premier ? C'est

sans contredit son propre gouvernement, car c'est lui qui la lui a imposée en lui traçant la règle de sa conduite. C'est donc lui seul qui est compétent pour juger des transgressions, et pour les punir. Il faut aussi observer que, dans la poursuite du jugement de la prise, c'est le propriétaire du navire saisi qui est demandeur en restitution, et que le capteur est défendeur, comme dans le cas précédent. Ainsi, le premier se trouve dans le cas de l'axiome de droit, puisé dans la raison naturelle, *actor forum rei sequitur*. Ce serait donc intervertir l'ordre naturel des choses, que de proposer au capteur d'aller dans un pays étranger pour être jugé, dans un pays dont il n'est point justiciable, pour un fait qui ne s'est pas passé dans ses limites. Et, remarquons bien, que le capteur peut être coupable, non-seulement d'une saisie illégitime, mais aussi des voies de fait dignes d'un châtiment particulier; qu'il peut avoir arrêté le bâtiment marchand par pur caprice, l'avoir maltraité, pillé, lui avoir causé des pertes considérables. Qui pourra prononcer sur ces faits? Sera-ce un gouvernement étranger au capteur inculpé? Il ne peut point le punir, parce qu'il n'en a point le droit; et s'il l'avait, où seraient ses moyens coercitifs pour s'assurer de sa personne? Et s'il prononce des restitutions et des

dommages-intérêts, où, comment, par qui fera-t-il exécuter son jugement? Les corsaires sont obligés de fournir une caution, mais cette caution est dans leur propre pays, et aucun jugement étranger ne peut y être mis à exécution. Dira-t-on que le bâtiment saisi doit être ramené dans son propre pays? Mais où est le droit? Où sont les moyens d'y contraindre le capteur? A quel titre peut-on exiger de lui qu'il se dessaisisse de sa prise, qui fait sa garantie, et qu'il présuppose être sa propriété, qu'il quitte son juge naturel pour aller se défendre devant un tribunal étranger?

On peut, sans doute, objecter que le gouvernement du capteur, en prononçant, est en même temps, juge et partie, et que sa partialité dictera le jugement. Il est certain qu'en matière de prises, le gouvernement seul est juge, et que les commissions ou conseils qu'il établit, pour le remplacer, ne sont que ses agens, ses organes; qu'ils n'ont aucun des caractères qui constituent un juge ordinaire, parce qu'ils n'existent point en vertu de la loi, mais en vertu d'un simple mandat, révocable à volonté; qu'ils ne prononcent point d'après une loi, mais seulement d'après des réglemens, des ordonnances, des déclarations, des traités; en un mot, qu'ils ne jugent qu'en

administration. Mais, enfin, le caractère qu'a la forme des procédures devant le gouvernement du capteur, serait le même s'il s'agissait de plaider devant le gouvernement du neutre arrêté; ainsi, l'objection faite sur ce point ne mérite aucune considération. Quant à la partialité, si elle existe d'un côté, elle peut exister de l'autre; mais il faut regarder comme une inculpation aussi gratuite que grave, le soupçon de corruption et de prévarication. Quant à la prévention, elle est malheureusement inhérente aux affections humaines; et l'on conçoit facilement qu'un gouvernement cherche à favoriser des hommes qu'il excite à exposer leur fortune et leur vie pour l'appât de quelque bénéfice, comme celui de l'armateur neutre cherche à protéger celui-ci, parce qu'il fait prospérer son commerce.

Ici se présente la question de savoir qui est le juge compétent d'une prise conduite dans un port neutre? Est-ce le souverain du port, ou bien le juge naturel du capteur?

Il nous semble que cette question doit être décidée d'après le principe : qu'en matière personnelle, la compétence appartient au juge dans le ressort duquel s'est passé le fait. Si donc la prise a eu lieu dans les eaux d'un État neutre, c'est à lui seul qu'appartient le droit de la juger, et il

doit en prononcer l'illégitimité. Ce principe est d'autant plus constant, que ce même État serait en droit de demander satisfaction pour la violation de son territoire. D'un autre côté, dans le cas même où le capteur aurait conduit la prise dans un port de son propre pays, le souverain neutre, dans les eaux duquel la prise aurait été faite, serait, non-seulement en droit, mais aussi dans l'obligation d'en réclamer la restitution; sinon il demeurerait responsable envers l'État auquel appartiendrait la prise.

Mais, si la saisie a été exercée en pleine mer, elle ne peut être jugée, comme il a été observé plus haut, que par le souverain du preneur, et celui du port de retraite n'a aucune qualité pour intervenir. La raison en est que le fait s'est passé hors de sa juridiction, et que l'asile qu'il accorde ne saurait le dénaturer.

LIVRE HUITIÈME.

DROIT DE LA PAIX.

I. — DE LA PAIX EN GÉNÉRAL.

Bellum gerimus ut in pace degamus.

Pax optima rerum,
Quas homini novisse datum est. Pax una triumphis
Innumeris potior.

L'autorité dépositaire du droit de faire la guerre, de la résoudre, de la déclarer et d'en diriger les opérations, est aussi la seule à qui le droit de faire la paix soit dévolu. Ces deux pouvoirs sont dans la plus intime corrélation, et le second dérive du premier.

Lorsque les puissances qui étaient en guerre sont convenues de poser les armes, le contrat où elles stipulent les moyens de rétablir entre elles

tous leurs rapports d'intérêts, de bons offices et d'amitié, s'appelle *traité de paix*.

L'idée juste que l'on doit se faire d'une pareille convention, est donc qu'il a pour but, non-seulement de mettre un terme à la guerre, mais encore d'en prévenir le retour.

Un traité de paix ne peut être qu'une transaction. Si l'on devait, en effet, y observer une justice exacte et rigoureuse, et s'il était permis à chacun de prétendre recevoir ce qui lui appartient, la paix serait bien rarement possible. Ce n'est pas tout encore; la stricte équité voudrait de plus que l'auteur d'une guerre injuste fût soumis à une peine proportionnée à l'injure dont il doit une satisfaction, et capable de pourvoir à la sûreté future de celui qu'il a attaqué. Comment déterminer la nature de cette peine, et en marquer précisément le degré? Enfin, celui-là même de qui les armes sont justes, peut avoir passé les bornes d'une juste défense, porté à l'excès des hostilités dont le but était légitime, et ce sont autant de torts, dont la justice rigoureuse exigerait la réparation. Il peut avoir fait des conquêtes et un butin qui excèdent la valeur de ce qu'il avait à prétendre; qui en fera le calcul exact? la juste estimation? Puis donc, qu'il serait affreux de perpétuer la guerre, de la pousser jusqu'à la

ruine entière de l'un des partis, et que, dans la cause la plus juste, on doit penser enfin à rétablir la paix, et tendre sans cesse à cette fin salutaire, il ne reste d'autre moyen que de transiger sur toutes les prétentions, sur tous les griefs de part et d'autre, et d'anéantir les différends par une convention la plus équitable qu'il soit possible. On n'y prononce point sur la cause même de la guerre, ni sur les controverses que les divers actes d'hostilité pourraient exciter; aucune des parties n'y est condamnée comme injuste, il n'en est point qui voulût le souffrir, mais on y convient de ce que chacun doit avoir, pour renoncer à ses prétentions. Aussi voyons-nous que, dans ces traités, on s'engage réciproquement à une paix perpétuelle; et effectivement, comme la paix se rapporte à la guerre qu'elle termine, cette paix est réellement perpétuelle, si elle ne permet pas de réveiller jamais la même guerre, en reprenant les armes pour la cause qui l'avait allumée.

Quant aux conditions de la paix, ce sont les causes de la guerre qui doivent servir de mesure. Lorsque la satisfaction, poursuivie les armes à la main, est obtenue, la guerre n'a plus d'objet; elle est terminée, et l'état de paix doit succéder. Telles sont les maximes positives et invariables

du droit des gens. Il est facile de sentir quelles seraient les conséquences funestes de l'oubli de ces importantes vérités. La plus évidente et la plus immédiate serait que les conquêtes n'ayant plus de bornes, le droit rigoureux de la guerre mettrait toutes les nations à la merci de la fureur ou de la magnanimité du vaincu ; elles seraient sans cesse exposées à la convoitise de l'ambition ou de l'avarice, et il n'existerait plus aucune garantie ni pour leur tranquillité ni pour leur indépendance.

Cependant, il n'arrive que trop souvent que les puissances s'écartent des principes salutaires que nous venons de rappeler : la paix dépend, en général, plutôt de la nature des succès qu'une des parties a obtenus, des moyens de les étendre, ou de l'épuisement, que des sentimens de justice, de modération et d'humanité qui devraient constamment diriger les chefs des nations. Les succès ne font que trop souvent perdre de vue les sujets primitifs de la guerre, pour y substituer des projets d'ambition, de conquête, et même de simple convenance bien ou mal calculée, projets auxquels on était loin de songer dans l'origine, et dont l'objet est la plupart du temps hors de toute proportion avec la satisfaction qui peut être due, et qui, loin de contribuer à la liberté et à la

prospérité, au bonheur des nations, portent souvent atteinte à l'un et à l'autre.

Mais en supposant même au vainqueur un droit indéfini de profiter de ses avantages, il est des bornes qu'il ne peut dépasser sans danger, ou au moins sans être accusé d'imprévoyance, sans porter atteinte à sa réputation, sans détruire la confiance qu'il doit être si jaloux d'établir, sans être regardé comme l'ennemi du repos public, et souvent sans préparer le germe de nouvelles guerres, qui, en ruinant les peuples, peuvent exposer à de nouveaux hasards sa fortune sa gloire, et le salut de l'État.

Ainsi, lorsque le vainqueur veut sérieusement la paix, lorsqu'il la veut solide et durable, la première chose qu'il doit considérer, c'est le motif même de la guerre, ce doit être là, véritablement la base fondamentale des ouvertures et des négociations. Ce n'est pas cependant que l'on prétende interdire au vainqueur qui a soutenu une guerre juste, d'aller au-delà de cette limite; il peut profiter de ses avantages pour châtier un ennemi injuste, ou qui s'obstinerait à refuser la paix à des conditions raisonnables, il peut même chercher ses convenances : mais qu'il est facile, sur cet article des convenances, de se laisser égarer, et de sortir des règles que prescrivent la

justice, la prudence et le véritable intérêt national !

Quant au souverain pour qui les événemens de la guerre sont malheureux, qui voit peu de chances pour réparer ses revers, ou qui n'en trouverait qu'en faisant des efforts ruineux, non-seulement la paix lui est nécessaire, mais elle est même un devoir, et ne la point chercher, ou bien la refuser, c'est trahir la nation, c'est vouloir exposer son existence au hasard, c'est écouter l'impulsion d'une fausse dignité ou d'un aveugle désespoir, au lieu de suivre celle de la nécessité, de la prudence et du salut de la patrie.

II. — DÉMARCHES CONCILIATRICES.

Les premières démarches, pour amener la paix, peuvent être faites, soit par le vainqueur qui s'y porte par générosité, soit par le vaincu qui la demande, soit enfin par des tierces puissances qui offrent leur médiation, ou leurs bons offices. Dans le cas de médiation, les plénipotentiaires des puissances belligérantes ne négocient pas directement l'un avec l'autre. Les propositions réciproques

se font par l'entremise des délégués de la puissance médiatrice. Si l'on se borne aux *bons offices* de celle-ci, les négociations ont lieu entre les plénipotentiaires eux-mêmes, sous l'influence conciliatrice des ministres du médiateur. Souvent aussi une puissance neutre se charge de préparer les voies par un accommodement, sans se porter pour médiatrice, ou sans y participer ultérieurement par ses bons offices; elle fait seulement les premières propositions, et abandonne aux puissances contendantes le soin de s'arranger entre elles.

Les négociations de paix se suivent rarement dans la résidence de l'un des souverains ennemis, ce qui serait fort souvent le meilleur moyen de les abréger, car la crainte de paraître annoncer un trop pressant besoin de la paix, par l'envoi d'un plénipotentiaire dans la capitale ennemie, est d'autant plus mal fondée, qu'en plusieurs occasions on a vu les ministres du vainqueur se rendre près du vaincu pour traiter. Les plénipotentiaires qui sont ainsi envoyés à la cour de l'ennemi, après avoir reçu de lui les passe-ports nécessaires, ne sont pas communément admis à l'audience du souverain, mais ils présentent leurs pleins-pouvoirs au secrétaire d'État avec lequel ils entrent en négociation; ils jouissent, du reste, de tous les droits essentiels attribués aux minis-

tres, et surtout de l'inviolabilité, qui doit être sacrée, lors même qu'ils sont renvoyés ou rappelés. Ordinairement on place le siége des négociations à une distance à peu près égale de la résidence des deux souverains, ou dans tel autre lieu qui offre des facilités. Si les circonstances obligent de l'établir en pays ennemi, et à proximité du théâtre de la guerre, il est d'usage de déclarer *neutre* l'endroit qui a été choisi, et les courriers des plénipotentiaires voyagent sous la protection du droit des gens.

III. — PAIX PRÉLIMINAIRE, ET PAIX DÉFINITIVE.

Lorsque, avant ou pendant la guerre, les relations de plusieurs puissances se sont extrêmement compliquées, il faut souvent établir des conférences préalables pour statuer quelles seront les puissances qui prendront part aux négociations, quels gouvernemens se chargeront de la médiation, et de quelle manière ils procéderont; en quel lieu, et à quelle époque, les plénipotentiaires se réuniront, quel mode on adoptera pour traiter,

quel cérémonial les ministres observeront entre eux. La solution de ces diverses questions constitue ce qu'on appelle *préliminaires de paix*.

Il arrive assez fréquemment qu'une des puissances belligérantes, avant d'entamer des négociations, exige de la partie adverse la concession absolue de certains points, en écartant toute discussion ultérieure à cet égard, et quelquefois même en refusant toute espèce de compensation. Telle fut la renonciation de Philippe V à la succession éventuelle au trône de France, lors du congrès d'Utrecht. On donne à ces stipulations le nom de *conditions préliminaires*.

Dans les temps modernes, on a jugé à propos de supprimer les conférences ayant pour objet les simples préliminaires de paix, en se concertant, soit directement par écrit, soit par l'entremise d'une tierce puissance, sur les points dont il pourrait être question. Lorsqu'ensuite les plénipotentiaires se sont réunis pour traiter de la paix même, on est d'abord convenu des articles essentiels et principaux, renvoyant à des négociations ultérieures la déduction des conséquences et la discussion des détails, afin de mettre le plus tôt possible un terme aux calamités de la guerre, et d'éviter l'effusion du sang pour des objets d'une importance secondaire. On suit partout

cette marche, si l'on n'a pas conclu d'armistice pendant qu'on négociait. C'est ainsi que la distinction entre la paix préliminaire et la paix définitive s'est établie.

Dans la règle générale, la première n'est que provisoire : son principal objet est d'arrêter les hostilités, en fixant les bases d'un traité définitif; ainsi, elle devient caduque si celui-ci n'a pas lieu. La pratique est conforme à ce principe.

IV. — MODES DE NÉGOCIATIONS. — CONGRÈS.

On a peu d'exemples de négociations pour la paix, suivies par les souverains en personne ; et, d'une autre part, l'incertitude du succès que l'on se promettrait d'une simple correspondance qui serait établie dans le même dessein entre les cours respectives, ne doit pas engager à choisir cette voie. En 1761, des négociations entre la France et la Grande-Bretagne avaient été commencées par ce moyen, mais on n'en sentit que plus vivement l'insuffisance. La diversité des matières qui doivent être

réglées, et la multitude des incidens qui peuvent survenir, nécessiteront toujours une réunion de plénipotentiaires.

On appelle *Congrès*, en général, une assemblée des plénipotentiaires de plusieurs puissances, à l'effet de traiter d'affaires communes aux divers gouvernemens qu'ils représentent.

Dans les derniers temps, on a vu des monarques eux-mêmes présider à des congrès qui avaient pour but de resserrer leurs alliances, et d'arrêter des mesures d'intérêt général.

Quel que soit le lieu où se tiennent les conférences pour la paix, les ministres chargés de la conclure, doivent y jouir de l'inviolabilité et de toutes les immunités, que l'usage a de tous les temps et chez tous les peuples, attachées à leur caractère, et toutes les précautions doivent être prises pour la sûreté de leur route, comme pour celle de leur séjour.

Quant au cérémonial que les plénipotentiaires observent entre eux, ils le règlent eux-mêmes ; et lorsque le désir de faire la paix est sincère de part et d'autre, on se débarrasse de la gêne de l'étiquette. Dans le cas contraire, les difficultés peuvent devenir interminables. Tout ce que nous croyons utile d'observer à cet égard, est que les plénipotentiaires doivent se légitimer réciproque-

ment, en produisant des pleins-pouvoirs revêtus des formes généralement adoptées. Si un médiateur intervient, l'échange se fait communément par son entremise. On désigne un local fixe pour les séances ordinaires, à moins qu'elles ne se tiennent alternativement chez les ministres.

Ces premières formalités accomplies, les négociations sont entamées par l'échange des notes et mémoires, et on les continue, soit en émettant des votes par écrit, soit par des discussions orales que l'on consigne dans des procès verbaux ou protocoles.

Quelquefois pour accélérer les travaux, on forme des commissions particulières, qui font leurs rapports à l'assemblée générale.

On entend par *vote*, un mémoire très succinct par lequel un plénipotentiaire déclare, au nom de son souverain, son avis ou opinion sur un objet soumis aux débats.

Ils sont conçus dans la forme des notes verbales ou *memorandum*, sans introduction, sans conclusion et sans autre courtoisie ; souvent aussi les votes sont émis au nom même du constituant, et dans ce cas, le plénipotentiaire n'y fait aucune mention de sa personne.

Le texte du vote se compose d'une exposition de l'état de la question, et d'une déclaration con-

cise de l'opinion que l'on adopte, et des raisons sur lesquelles on les fonde.

Les *protocoles*, ou procès verbaux, sont des relations exactes de ce qui se passe aux séances ; on les dresse pendant les discussions mêmes, afin d'établir de l'ordre dans les débats et de conserver mémoire des points arrêtés.

On met en tête du protocole la date de la séance ; on dresse ensuite un rapport substantiel de la discussion, et l'on termine par un résumé qui contient les résolutions que l'on a prises.

Quant à la clôture des congrès, elle se fait par la signature d'un acte *final*, qui peut être : 1° un *traité*; 2° un *recez général*, c'est-à-dire, une transaction commune, un instrument général, comprenant et coordonnant entre eux les différens traités particuliers ; 3° une *déclaration* : telle fut celle de Laybach ; enfin, une *décision arbitrale*, comme celle qui fixa, en 1816, le droit de succession au duché de Bouillon.

— Il nous reste à consigner ici une observation utile. La nature et les attributs d'un congrès n'étaient pas même encore parfaitement déterminés, en 1814, lors de la première réunion à Vienne, et des discussions s'élevèrent à cet égard. Les uns voulaient que le congrès fût le tribunal suprême de l'Europe, avec un pouvoir illimité;

d'autres ne l'envisageaient que comme un centre de négociations sans formes précises.

Mais, en nous référant à la définition que nous avons adoptée, nous établissons que les plénipotentiaires représentant des États indépendans, l'organisation et la manière de procéder d'un congrès, sont libres de leur part; qu'ils ne sauraient être astreints qu'au mode de négocier qui leur convient, et que tout rentre dans la forme des négociations ordinaires, modifiées par les circonstances et les besoins présens. Dès lors, toute discussion sur la forme obligée d'un congrès, cesse, et l'on s'en convaincra en jetant un coup-d'œil sur les principaux congrès des deux derniers siècles.

A Munster, les plénipotentiaires agirent séparément, et n'eurent point de séances communes. Tout passait par les mains des deux médiateurs, Contarini et Chigi, lesquels recevaient et transmettaient les notes, proposaient des avis conciliatoires, mais ne décidaient rien. On n'y vit point de comités, ni de commissions, mode d'opérer introduit dans les assemblées délibérantes de nos jours. A Osnabruck, il n'y eut pas même de médiateur, mais quelques conférences partielles, et une transmission fréquente de notes longuement discutées. On sait que les congrès de Munster et

d'Osnabruck, ouverts en 1643, ne furent terminés qu'en 1648, par la paix de Westphalie.

Au congrès de Nimègue, en 1676, dans lequel le pape et le roi d'Angleterre firent fonction de médiateurs, chaque puissance traita de ses intérêts séparément; et il n'y eut point d'assemblée générale prononçant à la majorité des plénipotentiaires.

A Ryswick, en 1697, la Suède exerça la médiation. On y vit des plénipotentiaires de l'empereur, de la France, de l'Angleterre, de l'Espagne, des Provinces-Unies et de l'empire Germanique. Comme ces négociations traînaient en longueur, les plénipotentiaires français et anglais concertèrent entre eux, et à l'écart, les articles de la paix.

Le congrès d'Utrecht, en 1712, s'ouvrit par des conférences entre les plénipotentiaires de France, d'Angleterre, des Provinces-Unies et de Savoie. Ceux de l'empereur, de l'empire, du Portugal et de la Prusse n'intervinrent que plus tard, et par notes. Ce fut encore le concours intime de la France et de la Grande-Bretagne qui amena la signature des traités qui constituent la paix d'Utrecht.

Au congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1748, les plénipotentiaires de France et d'Angleterre déci-

dèrent pareillement toutes les questions importantes, malgré le déplaisir des plénipotentiaires autrichiens et espagnols que l'on évitait de consulter.

Au congrès de Teschen, en 1779, la France et la Russie intervinrent comme médiatrices, entre l'Autriche, la Prusse et la Bavière, et le plus ordinairement par notes.

Au congrès de Rastadt, de 1798, on traita par notes, et on s'assembla à peine deux ou trois fois.

Au congrès d'Amiens, en 1801, où devaient se trouver la France, l'Angleterre, l'Espagne, la Porte-Ottomane et leurs alliés, le gouvernement français éloigna toutes ces puissances, et ne négocia qu'avec la cour de Londres. L'Espagne y parut un moment, mais ne compta pour rien.

V. — CONCLUSION DE LA PAIX.

Les différends qui ont été cause directe de la guerre, ou ceux qui ont pris naissance dans son cours, sont également l'objet des négociations de

paix, à moins que l'une des parties ayant totalement succombé, le vainqueur ne soit maître absolu d'en prescrire les conditions. Cependant, il faut rappeler ici que la vraie politique, celle qui prend la morale pour guide, recommande, même après les succès les plus décisifs, la modération, sans laquelle la paix n'offre qu'un repos trompeur. Le désir de la vengeance ne sera qu'assoupi, et l'histoire ne nous montre que trop d'exemples des viscissitudes de la fortune, au moment même où une puissance était au comble de la gloire, et croyait n'avoir rien à redouter.

Un des moyens les plus propres à faciliter les négociations, c'est de commencer par établir une *base*, c'est-à-dire, un principe fondamental de paix, que l'on modifie ensuite. On prend pour base, soit l'état de possession actuelle qui conserve à chacun ce que la victoire a fait tomber en son pouvoir, *uti possidetis*, soit le rétablissement des choses dans l'état où elles se trouvaient avant la guerre, *status quo antè bellum*, en distinguant, dans ce dernier cas, l'ordre des choses tel qu'il était en vertu de la possession effective, *status quo de fait*, d'avec l'ordre tel qu'il aurait dû être légitimement *status quo de droit*; bien ou l'on adopte le mode des *compensations*, qui consiste dans la restitution entière, ou partielle, des

conquêtes réciproques, en proportion de leur valeur. Mais il convient d'observer ici que la cessation des hostilités sur les différens points du globe, est un sujet fréquent de difficultés, soit parce que les ordres n'arrivent pas à temps, surtout lorsqu'ils sont expédiés par mer, soit même parce qu'on prétexte ne les avoir point reçus, pour continuer un envahissement. Ces circonstances doivent faire sentir la nécessité de prendre toutes les précautions possibles pour prévenir les malentendus, et surtout des entreprises contraires au texte et à l'esprit des traités. Dans ce dernier cas, tout doit être établi sur le pied du traité.

Il ne faut point perdre de vue que des discussions trop minutieuses pour établir les préliminaires dont nous parlons, et qui, dans la suite des négociations, doivent subir des modifications, pourraient facilement dégénérer en dispute de mots, et qu'une ponctualité rigide exposerait, dans les relations diplomatiques, comme dans tout autre rapport, à des résultats tout aussi préjudiciables que ceux auxquels conduit l'insouciance qui passe légèrement sur les difficultés. Le contenu du traité lui-même est l'objet essentiel, soit qu'il modifie les bases, soit qu'il les laisse telles qu'elles ont été convenues d'abord.

Les demandes et les réclamations des cours respectives, sont ensuite échangées entre les plénipotentiaires. C'est alors que celle des deux qui désirera le plus sincèrement la paix, demandera à connaître à la fois, et dans toute son étendue, les prétentions de son adversaire, s'empressant également de communiquer sans réserve les siennes, quand même elles différeraient extrêmement entre elles, quand même elles montreraient dès l'abord, tous les obstacles qu'on rencontrera dans la négociation, comme il s'agit précisément de s'entendre sur ces difficultés, on pourra, en les connaissant tout de suite, les aplanir plus promptement. Souvent une politique tortueuse croit parvenir plus sûrement à ses fins, en élevant successivement des prétentions, dans la vue d'obtenir ainsi en détail une concession après l'autre, sans considérer qu'avant la conclusion définitive du traité aucune stipulation particulière ne peut être regardée comme péremptoire. Quelquefois aussi cette conduite tient à un esprit borné et indécis, qui, ne pouvant embrasser tout l'ensemble des intérêts qui lui sont confiés, ne distingue pas nettement ce qui est essentiel de ce qui est secondaire.

De manière ou d'autre, soit que l'on propose l'ensemble du plan général de pacification, soit

que l'on présente les articles séparément, les plénipotentiaires doivent mettre tous leurs soins à s'accorder sur les prétentions de leurs gouvernemens respectifs, en offrant ou en demandant des modifications sur les propositions réciproquement faites, d'après les instructions générales ou particulières qui leur ont été données. Les protocoles qu'ils dresseront sur les conférences, ou les notes qu'ils demanderont par écrit, serviront à la rédaction des rapports par lesquels leurs souverains seront instruits de la marche des négociations. Celles-ci doivent être continuées tant que les ministres ne sont pas tombés d'accord sur les points litigieux, à moins qu'une invincible résistance de part ou d'autre, venant à les rompre, n'oblige encore à recourir aux armes.

VI. — INSTRUMENT DE LA PAIX.

—

Lorsque les plénipotentiaires sont parvenus à s'entendre, on procède à la rédaction d'un projet d'acte contenant les divers articles qui doivent former le *traité, ou instrument de la paix*.

Quelque simples que soient les stipulations qui rétablissent la paix, c'est toujours sous la forme d'un traité solennel qu'elle est conclue. On ne saurait alléguer, comme un exemple contraire, la paix de 1729, entre les rois de Suède et de Pologne, et qui fut arrêtée par les seules déclarations consignées dans les deux lettres que ces monarques échangèrent, car les hostilités avaient déjà cessé depuis dix ans au moyen d'un armistice, et la paix n'était plus qu'une formalité nominale.

S'il n'y a point de puissance médiatrice, les plénipotentiaires travaillent ordinairement en commun à la rédaction du traité, en discutant la forme et les expressions qu'il conviendra d'employer, et qui sont des objets souvent aussi importans que le fond.

Nous ne rappellerons pas ici ce que nous avons dit ailleurs de la forme des traités, nous observerons seulement qu'après l'invocation de la Sainte-Trinité, et l'introduction, on insère d'abord les *articles généraux* : ils sont ainsi désignés, parce que ne décidant pas les points litigieux qui ont fait le véritable objet de la négociation, ils sont usités dans tous les traités de paix. Ils énoncent communément que la paix et la bonne intelligence sont rétablies; ils fixent l'époque à

laquelle les hostilités cesseront, ils règlent ce qu'il y aura à observer à l'égard des contributions de guerre imposées aux provinces occupées, ils stipulent le renvoi des prisonniers, et enfin l'*amnistie*. C'est ainsi que l'on nomme la déclaration par laquelle les deux parties se promettent un entier oubli des différends qui ont amené la guerre, et des préjudices qu'elle leur a fait réciproquement souffrir. Ce qui n'a pas été cause ou objet de la guerre n'est pas compris dans l'amnistie; de là le principe que ce qui n'a point été cause de la guerre, ne peut servir de cause à la paix.

Les articles particuliers qui viennent en second lieu, renferment spécialement les conditions de la paix; ils statuent sur les points qui ont été le principal objet de la négociation.

—On a prétendu que tout traité de paix étant regardé comme perpétuel, on était censé convenir de part et d'autre, non-seulement de terminer la guerre présente, mais d'anéantir à jamais les causes qui pourraient la faire naître. Qu'ainsi dans le cas d'une guerre nouvelle qui n'aurait aucun trait à ces causes, les droits résultant de l'ancien traité étaient bien suspendus entre les parties belligérantes, comme tous leurs autres droits quant à leur exercice, mais non pas comme

éteints. Il semblait alors que cette guerre nouvelle terminée, on était autorisé, des deux côtés, à presser le rétablissement de l'ancien traité, comme on est en général fondé à demander de se remettre dans son premier état; en un mot, que ce traité devait reprendre toute sa vigueur, sans qu'une nouvelle négociation soit nécessaire.

Mais la pratique n'est point conforme à ce raisonnement, et l'usage des puissances européennes, de confirmer par un article exprès du nouveau traité ceux qui l'ont précédé, démontre la vérité du principe, que des traités de paix non renouvelés sont et demeurent abolis.

Lorsque plus de deux puissances étaient parties principales dans une guerre, et qu'à ce même titre elles traitent de la paix, chacune peut signer un acte particulier avec l'ennemi; et il n'en dérive ni droit ni obligation pour les autres puissances, à moins que tous ces traités ne soient ensuite réunis en un seul et même instrument. Ce dernier mode fut adopté pour les traités de Munster et d'Osnabruck. On peut encore dresser un instrument commun à chacune des puissances, ou bien laisser accéder une puissance comme partie principale contractante, et comme telle, ses droits et obligations deviennent les mêmes que si elle eût immédiatement signé le document.

Quant aux puissances qui ne sont qu'auxiliaires, ou qui n'ont qu'un intérêt secondaire dans la paix, une des puissances principales contractantes peut les comprendre dans le traité, soit en les désignant seulement comme devant participer au bienfait de la paix, soit en stipulant un avantage quelconque en leur faveur; et, dans ce cas, un acte d'acceptation formelle n'est point nécessaire. Il se peut enfin que des puissances *protestent*, soit contre le traité, soit contre un ou plusieurs de ses articles, et alors elles font remettre aux parties principales contractantes un acte qui contient l'exposé de leurs griefs ou la réserve de leurs droits.

VII. — EXÉCUTION ET OBSERVATION DES TRAITÉS DE PAIX.

Les engagemens contractés datent, communément, du jour de l'échange des ratifications. Mais la manière même d'exécuter le traité donne souvent lieu à des doutes et à des discussions, pour *interpréter* le sens des stipulations; quelquefois il faut des supplémens et des conventions expli-

catives. Aussi, pour prévenir toutes ces difficultés, on ne manque jamais de déterminer ce mode d'exécution dans un article particulier. Cette précaution est surtout nécessaire à l'égard des remises de territoire; objet important qui nécessite quelquefois des congrès et des récez particuliers. Les négociations qui eurent lieu pour l'exécution de la paix de Westphalie, et surtout le congrès de Nuremberg, en 1649 et 1650, nous en offrent d'utiles exemples.

Quant à l'observation des traités de paix, ce que nous avons dit ailleurs de la fidélité due aux engagemens trouve ici son application, et lorsqu'on réfléchit que la tranquillité des nations dépend de l'accomplissement de ce devoir sacré, on peut juger par là combien est coupable celui qui ne craint pas de se rendre parjure. Le vaincu lui-même ne saurait invoquer, pour rompre ses engagemens, la crainte qui l'aurait obligé de les contracter.

Si l'on pouvait annuler une convention de ce genre, pour cause d'une injustice particulière, d'une lésion quelconque à laquelle les circonstances auraient forcé de consentir, il est évident que les traités de paix n'auraient plus rien de solide; ils ne seraient plus que des trêves perfides, que sous un vain prétexte on n'hésiterait pas à

violer, si l'on était assuré du succès ou de l'impunité. Ce serait donc, en introduisant le système de la mauvaise foi la plus funeste, dénaturer ces heureux moyens du rétablissement de l'ordre, et ouvrir de nouvelles sources de maux plus fécondes elles-mêmes que celles qu'ils paraissaient devoir fermer. Les raisons ne manqueraient jamais, car il serait impossible de supposer que les deux partis, de quelque manière que se soient balancés les succès et les revers, sortissent jamais de l'état de guerre avec une égalité parfaite; que l'un ou l'autre eût reçu plus de dommages, ou qu'enfin il fût indemnisé assez largement pour n'avoir plus rien à réclamer.

Quelque moins bien traité que puisse être le vaincu, quelque différence qu'il y ait entre son état avant la guerre et l'état où le rétablit la paix, l'intention qu'il a eue, en traitant, de se délivrer de la crainte de plus grands maux, suffit pour faire regarder son consentement comme libre et volontaire, et lui ôter tout droit de violer ses engagemens.

Une dernière question se présente, difficile à résoudre : Existe-t-il des moyens de maintenir la paix entre les nations ?

Si l'on pouvait espérer un tel bien de la sagesse humaine, la combinaison des systèmes de l'équilibre et de la fédération conduirait assurément à une fin si désirable ; tous deux, en effet, garantiraient la solidité de l'édifice ; le premier représentant la force, et le second s'appuyant sur le droit.

Pour développer ce plan de pacification, il faut d'abord tracer le tableau de l'état actuel des puissances européennes, les considérer sous le rapport de leurs forces respectives, de leurs moyens d'agression et de résistance, et exposer enfin un système diplomatique fondé sur les limites naturelles des États.

Mais une pareille création de l'art, qui réclame des bases géographiques et des alliances différentes de celles qui sont fixées par la situation actuelle de l'Europe, est utile seulement pour les études spéculatives : c'est donc ailleurs qu'il a fallu chercher les élémens de la paix générale. La diplomatie, qui ne s'attache pas à des œuvres de pure conception philosophique, a trouvé ces élémens dans la force morale, dans la justice, qui est la vertu première dans les relations de peuple à peuple ; et dès lors, elle a tenté l'entreprise la plus noble par son but et la plus glorieuse par ses résultats ; elle a fait triompher les prin-

cipes conservateurs des grands intérêts qui constituent le système politique introduit en Europe depuis les mémorables transactions de Vienne, « système, a dit le prince de Talleyrand, sans lequel nul État ne peut se croire un moment certain de son avenir ».

Aussi les grandes puissances l'ont-elles déclaré :

« L'union intime établie entre les monarques associés à ce système par leurs principes, non moins que par l'intérêt de leurs peuples, offre à l'Europe le gage le plus sacré de la tranquillité future.

L'objet de cette union est aussi simple que grand et salutaire ; elle ne tend à aucune nouvelle combinaison politique, à aucun changement dans les rapports sanctionnés par les traités existans : calme et constante dans son action, elle n'a pour but que le maintien de la paix et la garantie des transactions qui l'ont fondée et consolidée.

Les souverains, en formant cette union auguste, ont regardé comme sa base fondamentale leur invariable résolution de ne jamais s'écarter, ni entre eux, ni dans leurs relations avec d'autres États, de l'observation la plus stricte des principes du droit des gens, principes qui, dans leur application à un état de paix permanente, peuvent seuls garantir efficacement l'indépendance

de chaque gouvernement, et la stabilité de l'association générale.

Fidèles à ces principes, les souverains les maintiendront également dans les réunions auxquelles ils assisteront en personne, ou qui auraient lieu entre leurs ministres, soit qu'elles aient pour objet de discuter en commun leurs propres intérêts, soit qu'elles se rapportent à des questions dans lesquelles d'autres gouvernemens auraient formellement réclamé leur intervention. Le même esprit qui dirigera leurs conseils et qui régnera dans leurs communications diplomatiques, présidera aussi à ces réunions, et le repos du monde en sera constamment le motif et le but.

C'est dans ces sentimens que les souverains ont consommé l'ouvrage auquel ils étaient appelés. Ils ne cesseront de travailler à l'affermir et à le perfectionner. Ils reconnaissent formellement que leurs devoirs envers Dieu et envers les peuples qu'ils gouvernent, leur prescrivent de donner au monde, autant qu'il est en eux, l'exemple de la justice, de la concorde, de la modération, heureux de pouvoir consacrer désormais tous leurs efforts à protéger les arts de la paix, à accroître la prospérité intérieure de leurs États, et à réveiller

ces sentimens de la religion et de la morale, dont le malheur des temps n'a que trop affaibli l'empire ».

FIN DU TOME SECOND.

NOTA. L'étude politique des nations européennes, et les résumés historiques des grandes négociations depuis la paix de Westphalie jusqu'à ce jour, formeront une partie supplémentaire.

TABLE ALPHABÉTIQUE

DU

SECOND VOLUME.

A

D.

E.

F.

G.

H.

I.

J.

L.

M.

N.

O.

P.

R.

W.

FIN DE LA TABLE DU TOME SECOND.

